SOSIAALITURVA-RIIPPUVUUS

Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?

Juho Saari (toim.)

SOSIAALITURVARIIPPUVUUS

SOSIAALITURVARIIPPUVUUS

Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?

JUHO SAARI (TOIM.)

TAMPERE UNIVERSITY PRESS

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

Graafinen suunnittelu ja taitto
Sirpa Randell

ISBN 978-952-03-0365-5 (nid.)
ISBN 978-952-03-0366-2 (pdf)

Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2017

YMPÄRISTÖMERKKI
MILJÖMÄRKT
441 729
Painotuote

Sisällys

Kuvioluettelo

Taulukkoluettelo

Esipuhe

Helsingin Sanomien kanssa tekemämme ”Suuren köyhyyskyselyn” (6/2015) yhteydessä puolueille esitettiin kysymys, onko köyhyys ihmisen omaa syytä. Puolueet vastasivat seuraavasti[1]:

> *Köyhyyden syyt ovat hyvin moninaisia: työttömyys, sairaus, pieni eläke tai yksinhuoltajuus. Moneen näistä tilanteista on mahdotonta tai vaikeaa varautua. Jokaisella köyhyyteen ajautuneella ihmisellä on oma tarinansa*. (Kokoomus)

> *Suurin yksittäinen ryhmä lienee hyvin vanhojen ihmisten tai pitkään sairaseläkkeellä olevien ryhmä, joilla ikänsä takia eläketulo on alhainen. Osalla köyhyyden taustalla on pitkittynyt työttömyys – sen taustalla on sekä yksilötason syitä että kansantaloudesta johtuvia syitä.* (Suomen Keskusta)

> *Kysymykseen ei voi antaa yleispätevää vastausta. Aivan varmasti sekä ulkoiset tekijät että ihmisen oma toiminta vaikuttavat yksilön varallisuuteen*. (Perussuomalaiset)

> *Köyhyydellä on rakenteellinen perusta ja useimmiten köyhyyden syy on joko sairaus tai pitkäaikaistyöttömyys. ... Toinen työttömyyttä aiheuttava tekijä on ns. kannustinloukut eli työttömyysturvan ja sosiaaliturvan yhteen sovittaminen työnteon kanssa. Se taas ei ole yksilön vika, vaan järjestelmän paha valuvika*. (KD)

> *Köyhyydestä ei pitäisi syyttää. Kysymys on paljon laajempi. Syy-yhteydet eivät ole yksinkertaisia. Ihminen voi kuitenkin myös omalta osaltaan tehdä sellaisia valintoja elämässä, jotka lieventävät köyhyyttä.*

---

1 http://www.hs.fi/ilta/21122015/a1450670381156

Yhteiskunnan tehtävä on huolehtia kaikkien ihmisten perustarpeista. (RKP)

Syyt, jotka köyhyyteen yleensä johtavat – työttömyys, pitkittynyt sairaus tai riittämätön toimeentulo – eivät ole köyhän itsensä päätettävissä olevia asioita. Köyhyyden syyt ovat niin monimuotoisia, ettei niitä voi typistää johtuvaksi vain ihmisen omasta tahdosta tai tekemisistä. (SDP)

Suurin riski köyhyydelle on syntyä köyhien, kouluttamattomien vanhempien lapseksi. Myös pitkäaikaissairaus ja -työttömyys altistavat köyhyydelle. Köyhyys on yhtä vähän ihmisen oma syy kuin vauraaseen perheeseen syntyminen on ihmisen oma ansio. (Vihreä liitto)

Köyhyys on useimmiten rakenteellista. Esimerkiksi Suomessa työttömiä on kymmenen kertaa enemmän kuin avoimia työpaikkoja. Ensi vuonna työttömyysasteen arvioidaan nousevan korkeammaksi kuin kertaakaan tällä vuosituhannella. (Vasemmistoliitto)

Puolueet on listattu siinä järjestyksessä kuin niiden kansanedustajaehdokkaiden mielestä Suomessa on liian helppoa elää sosiaaliturvalla. Meidän vastauksemme on tässä teoksessa. *Sosiaaliturvariippuvuus – Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?* on analyysi suomalaisen yhteiskunnan tilasta tarkasteltuna viimesijaisella turvalla elävän ihmisen asemasta käsin.

Suomessa oli 2015 reilut 160 000 työikäistä ihmistä pitkäaikaisesti ”yhteiskunnan syrjässä” ilman koulutusta ja työmarkkinakiinnittymistä. 2010-luvun alkupuolen kasvua ja työllisyyttä edistävästä politiikasta huolimatta (ja osin sen takia) merkittävä osa heistä todennäköisesti tulee olemaan tuossa asemassa myös tulevaisuudessa. Ryhmä tulee myös kasvamaan nuorten työttömyyden pitkittymisen, syyperustaiseen sosiaaliturvaan tehtyjen leikkausten toimeenpanon jälkeen ja toimeentulotuen Kela-siirron seurauksena 2010-luvun jälkipuoliskolla. Nykyisten pitkän aikavälin budjettiennusteiden linjausten valossa heidän asemansa ei tule ratkaisevasti kohentumaan kymmeneen tai kahteenkymmeneen vuoteen, mikäli he eivät työllisty tai pääse tavalla tai toisella eläkkeelle. Samalla he ovat olennainen osa suomalaista yhteiskuntaa ja myös

se ryhmä, jonka elintason, elämänlaadun ja elämäntavan turvaaminen on hyvinvointivaltion tilan ja tulevaisuuden kannalta avainasemassa

Kokoelman toimittaminen on rationaalisesti laiskan professorin tapa oppia uusia asioita teettämällä osa työstä kanssakirjoittajilla. Hallinnollisesti teos on *Suomalaisten selviytyminen* (SUSE) -hankkeen tulosten yhteenveto. Se hyödyntää johtamiani ja Suomen Akatemian rahoittamia WEBE- ja MINDWAVES- (sen osaa) hankkeita (2., 3., 4., 5., 7. ja 8. luku) sekä johtamaani ja Koneen Säätiön rahoittamaa *Kaksi Suomea* -hanketta (3. ja 9. luku) ja professori Mikko Niemelän johtamaa ja Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamaa TITA-hanketta (9. luku). Kokoelmassa on hyödynnetty Helsingin Sanomien kanssa tehtyä Suurta köyhyyskyselyä (7. ja 9. luku), joka perustui toimittaja Anna-Stina Nykäsen 28.6.2015 julkaistun artikkelin yhteydessä tehtyyn aineistonkeräykseen. Luvut 1.–3. sekä 10.–12. on tehty ilman ulkopuolista rahoitusta Itä-Suomen ja Tampereen yliopistoissa. Hankkeissa on tehty lukuisia pro gradu -tutkielmia, joiden tekijöistä on kirjoittajina kirjassa mukana Miia Behm, Laura Meriluoto ja Annina Mutanen. Kiitän hankkeen kirjoittajia ystävyydestä ja yhteistyöstä.

Käsikirjoituksen viimeistelyvaiheessa pääministeri Juha Sipilä nimitti minut eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän puheenjohtajaksi, joten on paikallaan korostaa, että teoksessa esitetyt näkemykset ovat yksinomaan kirjoittajan tai kirjoittajien, eivätkä välttämättä vastaa valtioneuvoston tai edellä mainitun työryhmän näkemyksiä. Henkilökohtaisessa tutkimusohjelmassani tämä kirja merkitsee yhden kierroksen loppua. Kaksikymmentä vuotta sitten lokakuussa 1996 tarkastetun väitöskirjani nimi oli *Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä*. Vaihtoehtoinen nimi tälle kirjalle oli *Sosiaalipolitiikka sosiaaliturvariippuvuuden lisääjänä*. Ajat muuttuvat, tutkimus edistyy.

Tampereella helmikuussa 2017

Juho Saari

1

Oleskeluyhteiskunta

Juho Saari

Työ on aina ollut suomalaiselle tärkeä asia, niin toimeentulon lähteenä kuin elämän arvonakin. Kaikki työ on arvokasta, ja arvokasta on myös työn tavoittelu. Sen sijaan vaikeaa on ymmärtää sitä ajattelua, että tämä olisi oleskeluyhteiskunta, jossa tietoisesti jätetään omat mahdollisuudet käyttämättä ja odotetaan muiden kattavan pöydän. (Tasavallan Presidentti Sauli Niinistö, 1.1.2013)[2]

Vastikkeettomasta sosiaaliturvasta pitäisi päästä eroon. ... Järjestelmää pitäisi muuttaa siten, että sosiaaliturvan saajan olisi pakko osallistua yhteiskunnan toimintaan. Yhteiskunta ei voi järjestää kaikkea. (Ministeri Paula Risikko 4.8.2013)[3]

Mutta mitä sitten, jos tuet yhtäkkiä laskisivat radikaalisti? – Ei ensimmäisenä tulisi mieleen mennä töihin, yrittäisin jotenkin vetkutella sen tilanteen niin kuin olen tähänkin saakka vetkutellut. (”Tatu”)[4]

Elän yhteiskunnan varoilla. Minulla on yliopistotutkinto, ammattitutkinto ja muita pätevyyksiä. En silti yritä hakea töitä, enkä ota tarjottua työtä vastaan. Tiedän monia muitakin kaltaisiani. (”Yhteiskunnan elätti”)[5]

---

2 http://www.president.fi/Public/default.aspx?contentid=266178

3 http://www.ilkka.fi/uutiset/maakunta/risikko-vastikkeettomasta-sosiaaliturvasta-p%C3 %A4 %C3 %A4st %C3 %A4v %C3 %A4-eroon-1.1437289

4 http://tuima.fi/kun-sossun-tuki-riittaa-2/

5 http://www.hs.fi/mielipide/a1442285768711?jako=ae48f0ec810d4f37559b0bdbbdd4f918&ref=og-url

Suomen tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe ensimmäisenä päivänä tammikuuta 2013 aiheutti myrskyn vesilasissa. Puheessa oli monia toisiinsa limittyneitä teemoja, mutta niistä tärkeimmässä Niinistö kantoi huolta *suomalaisten sosiaaliturvariippuvuudesta*, minkä hän sanoitti oleskeluyhteiskunnan käsitteellä. Hän ei käsitettä sen tarkemmin määritellyt, mikä olisikin ollut poliittisessa puheessa mahdotonta. Hän joka tapauksessa epäili, että joillakin työkykyisillä ja -ikäisillä suomalaisilla on taipumusta valita työnteon sijasta eläminen sosiaaliturvaetuuksilla. He tukeutuvat tarpeettomasti julkisiin palveluihin ja tulonsiirtoihin eivätkä tee osaansa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan, hyvinvointivaltion tai elinkeinoelämän hyväksi. Muiden kattamaan pöytään asettuvat ihmiset ovat vapaamatkustajia. Tähän taipumukseen hän suhtautui kriittisesti.

Presidentti Niinistö ei ollut yksin tämän sosiaaliturvariippuvuutta ja sosiaalipolitiikan ylenmääräisyyttä korostavan käsityksensä kanssa 2010-luvun alkupuolella. Myös useat muut poliitikot olivat esittäneet ja ovat esittäneet samankaltaisia näkemyksiä. Ehkä merkittävin oli sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikon laajaa julkisuutta saanut ulostulo neljäs elokuuta 2013 hänen vaalipiirissään ilmestyvissä *Ilkassa* ja *Pohjalaisessa*. Näille kahdelle lehdelle antamassaan yhteishaastattelussa Risikko nimesi sosiaaliturvariippuvuuden suomalaisen yhteiskunnan merkittäväksi ongelmaksi. Samalla hän aloitti monipolvisen keskustelun vastikkeellisesta ja osallistavasta viimesijaisesta sosiaaliturvasta.[6]

Puhe sosiaaliturvariippuvuuksista ei ole ollut ainoastaan johtavien poliitikkojen yksinoikeus. Niiden ohella ”sosiaalipummeista” käytyä keskustelua viritti sosiaalisessa mediassa laajalle jaettu tapaus ”Tatu”, joka pian Risikon linjapuheen jälkeen lokakuussa 2013 julkaistussa journalistiopiskelijoiden *Tuima*-lehden jutussa profiloitui julkisuudessa viimesijaisella sosiaaliturvalla eläväksi ja elämäänsä tyytyväiseksi elämäntapaintiaaniksi. Kansalaisten suuri

[6] Erityisen voimakasta keskustelu oli talvella 2015–2016, jolloin hallitus valmisteli sosiaaliturvan leikkauksia muun ohella työttömyysturvaan. Uudistuksessa työttömyysturvan omavastuuaikaa pidennettiin, ansiosidonnaisen työttömyysturvan korotusosia pienennettiin, pitkän työuran korotusosasta luovuttiin kokonaan ja työttömyyspäivärahan enimmäiskestoa lyhennettiin sadalla päivällä vuoden 2017 alusta.

enemmistö suhtautui Tatun valintoihin nuivasti, mutta myös pyrkien selvittämään valinnan taloudellista mielekkyyttä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.[7] Samalla tavalla, joskin jonkin verran vähemmässä mitassa vaikutti *Helsingin Sanomiin* syyskuussa 2015 kirjoittanut "Yhteiskunnan elätti". Hänen haluttomuutensa hakea töitä tai ottaa tarjottua työtä vastaan kirvoitti kansalaisilta voimakkaita mielipiteitä puolesta ja ennen kaikkea vastaan.[8]

Tavoite

Presidenttien uudenvuodenpuheet eivät yleensä ole jääneet kansalaisten kollektiiviseen muistiin. Tuskin kukaan politiikan ulkopuolelta muistaa Niinistön puhuneen uudenvuodenpäivänä 2014 suomalaisten kyvystä sopeutua ja uudistua vaikeina aikoina tai uudenvuodenpäivänä 2015 pitämää puhetta turvallisuudesta, taloudesta ja ympäristöstä. Oleskeluyhteiskuntaa käsittelevä puhe oli tässä suhteessa poikkeus, koska se sekä haastoi suomalaiset ajattelemaan hyvinvointivaltion ja kansalaisuuden suhdetta sosiaaliturvariippuvuuden näkökulmasta että tiivisti 2010-luvun yhteiskuntapoliittisesta hengestä jotakin olennaista.[9]

Tässä kokoelmassa analysoidaan sosiaaliturvariippuvuutta viimesijaiseen turvaan liittyvänä ilmiönä. Sen huomio kohdentuu 2010-luvun alkupuoleen ja puoleen väliin: 2010-luvun jälkipuolen uudistuksia ja tavoitteita analysoi-

---

7 http://keskustelu.suomi24.fi/t/11772473/26-vuotias-sossun-elatti-kuohuttaa. Pelkästään tässä ketjussa on 458 kommenttia.

8 http://www.hs.fi/mielipide/a1442285768711?jako=ae48f0ec810d4f37559b0bdbbdd4f918&ref=og-url. Osallistavan sosiaaliturvan poliittinen painoarvo heikkeni Stubbin hallituskauden jälkipuoliskolla, kun Risikko siirtyi ministeriksi toiseen ministeriöön. Vaalikauden lopussa julkaistu työryhmäraportti osallistavasta sosiaaliturvasta ei herättänyt sen paremmin poliittista kuin mediakiinnostusta (5. luku). Keskustelu aiheesta jatkui kuitenkin aina 2010-luvun jälkipuoliskolle.

9 Kollektiivisen muistin käsitteellä tarkoitetaan yhteisöjen jakamia muistoja ja ideoita, joita ylläpidetään toistuvasti muistelemalla ja arkistoimalla. Aiheesta on laaja kirjallisuus, jonka tarkastelu ei ole tässä yhteydessä tarpeen. Hyvä johdatus aiheeseen on Boyer ja Wertsch (2009). Google-haku toi käsitteellä vajaat 5000 osumaa puhetta seuranneiden kolmen kuukauden ajalta. Heitä merkittävästi suurempi osa suomalaisista muistaa käsitteen tai osaa paikallistaa sen sisällön.

daan suhteellisen niukasti, sillä syksyllä 2016 käytettävissä olevat aikasarjat ja aineistot päättyvät yleensä vuoteen 2015. Sen jälkeinen kehitys on valistuneiden arvauksien varassa. Sosiaaliturvariippuvuudella viitataan *viimesijaisen turvan* etuuksien pitkäaikaiseen käyttöön, joka kohdentuu sellaiseen työikäiseen ja -kykyiseen väestöön, jota ei ole kokonaan tai osittain suljettu työmarkkinoiden ulkopuolelle etuuden käyttöä tai palvelujen saatavuutta koskevalla rajauksella: näitä työikäiseen väestöön liittyviä rajauksia liittyy muun muassa eläkkeisiin ja vammaispalveluihin.

Kolmannessa luvussa kuvatusti olemme tietoisia siitä, että sosiaaliturvariippuvuus ei ole yksinomaan viimesijaiseen turvaan liittyvä yhteiskunnallinen ilmiö. Myös syy- tai riskiperustainen turva aiheuttaa erilaisia sosiaaliturvariippuvuuksia. Rajautuminen viimesijaiseen turvaan aiheutuu kokoelman taustasta ja tavoitteista, jotka kytkeytyivät haavoittuvassa asemassa olevien suomalaisten aseman tutkimukseen. Syy- ja riskiperustainen sosiaaliturva ansaitsee ja ajallaan epäilemättä saa erillisen systemaattisen tutkimuksen. Suurin osa suomalaisista käyttää tulonsiirtoja ja palveluja. Sipilän hallitus on ohjelmassaan ja sen toimeenpanosuunnitelmassa legitiimisti kysynyt, onko kaikki etuuksien ja palvelujen käyttö aivan välttämätöntä hyvinvoinnin ja terveyden kannalta ja onko kaikki erilaiset palkalliset vapaat välttämättä tai väistämättä työkykyä parantavia. Monissa tulonsiirroissa ja palveluissa on kysymys saavutetuista eduista ja halusta säädellä omaa ajankäyttöään.

Sosiaaliturvariippuvuuden käsite kuvaa ilmiöön liittyviä sosiaalisia mekanismeja, eikä niinkään ilmiöön kytkeytyviä ihmisiä. Siten kokoelman huomion ytimessä on viimesijaisen turvan asiakkaiden, hyvinvoivien suomalaisten muodostaman enemmistön, julkisen vallan ja hyvinvointivaltion keskinäiset suhteet. Valitusta näkökulmasta tarkasteltuna kirjan alaotsikkoon sijoitettu oleskeluyhteiskunnan käsite asettuu osin ironiseen ja usein kriittiseen valoon. Ironinen tulokulma tuohon käsitteeseen ei ole uutta, sillä lukuisissa nettikeskusteluissa se on muuttunut huumorin, piikittelyn ja joskus myös vihan kohteeksi, jonkinlaiseksi yleisesimerkiksi tietämättömyydestä ja kylmyydestä. Samalla joudumme pohtimaan sosiaaliturvariippuvuuden rakenteellista ja yksilöllistä ulottuvuutta, mikä osaltaan nostaa esiin poliittisia ja tieteellisiä jännitteitä. Pyrkimyksemme on kuitenkin pysytellä arvoväritteisen

keskustelun ja päivänpolitiikan ulkopuolella ja analysoida ilmiötä mahdollisimman puolueettomasti seuraavista näkökulmista:

- *Tilannekuva*: Mikä on suomalaisen hyvinvointivaltion tila, kun sitä arvioidaan sekä taloudellisen kestävyyden että sosiaalisen perustan näkökulmista? Tämän luvun kannalta keskeinen mekanismi liittyy hyvinvointivaltion yhteiskunnallisten vaikutusten tulkintaan ja analysointiin. Aineistona käytetään politiikka-asiakirjoja ja yhteiskunnallista muutosta kuvaavia tilastoja. (2. luku.)
- *Yhteiskuntapolitiikka ja mielipiteet*: Miten tutkijat, kansalaiset ja kansanedustajaehdokkaat näkevät hyvinvointivaltion ja sosiaaliturvariippuvuuden väliset mekanismit? Aihetta analysoidaan kuvaamalla asiaan liittyviä mekanismeja kansalaisille ja kansanedustajaehdokkaille tehdyillä mielipidetiedusteluilla. Näin saamme näkemyksen hallituksen politiikan takana olevista arvoista ja asenteista sekä voimme keskustella niiden kytkennöistä hallituksen harjoittamaan politiikkaan. (3. luku.)
- *Makrotason teoreettiset lähtökohdat*: Miten sosiaaliturvariippuvuus voidaan käsitteellistää osana hyvinvointivaltion tilaa ja selviytymistä koskevaa keskustelua, jossa kartoitetaan hyvinvointivaltion sisäänrakennettuja makrotasojen mekanismeja? Sisäsyntyisten muutosten dynamiikkaa analysoidaan alun perin Joseph Schumpeterin luomien teoreettisten työkalujen avulla. (4. luku.)
- *Aktivoimisen ideat*: Miten suomalainen julkinen valta on ottanut huomioon sosiaaliturvariippuvuuden viimesijaista sosiaaliturvaa uudistettaessa? Keskeinen mekanismi on ideoiden leviäminen. Tarkastelu kohdistuu hallitusten esityksiin, työryhmäraportteihin, lakiesityksien perusteluihin ja arviointiraportteihin vuosina 1999–2015. (5. luku.)
- *Esiintyvyys*: Miten viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien määrä ja elämäntilanne ovat muuttuneet vuosina 2007–2013? Keskeinen mekanismi liittyy sosiaaliturvan luokittelevaan vaikutukseen. Asia selvitetään paneeliaineistolla ottamalla lähtötilanteeksi vuoden 2007 viimesijaisen sosiaaliturvan ja työttömyysturvan pitkäaikaiset asiakkuudet ja seuraamalla heidän elämäänsä vuoteen 2013 saakka. (6. luku.)

- *Köyhyyskartta*: Missä määrin omakohtainen kokemus köyhyydestä ja yhteiskunnallinen status vaikuttavat suomalaisten uskomusjärjestelmiin ja edelleen köyhyyskarttoihin? Keskeinen mekanismi on päätöksenteko kompleksisissa tilanteissa. Asia selvitetään *Helsingin Sanomien* lukijoiden vastauksilla. (7. luku.)
- *Moraalipaniikki*: Miten suomalaiset ja viimesijaisella sosiaaliturvalla olevat tulkitsevat viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien elämäntilannetta, ja minkälaisia moraalisia argumentteja viimesijaisella sosiaaliturvalla eläminen nostaa? Keskeinen mekanismi kytkee yhteen institutionaalisen muutoksen ja moraalipaniikin. Asia selvitetään louhimalla Suomi24-foorumilla käytyjä keskusteluja. (8. luku.)
- *Solidaarisuus*: Miten suomalaiset arvioivat leipäjonoissa käyvien ansaitsevuutta ja osoittavat solidaarisuutta heitä kohtaan? Keskeinen mekanismi on solidaarisuuden rajojen määrittely. Asiaan pureudutaan verkkouutiskeskusteluaineistolla ja *Helsingin Sanomille* tehdyllä kyselyllä. Tuloksia suhteutetaan leipäjonoista kerättyyn tutkimustietoon. (9. luku.)
- *Asiantuntija-arviot*: Miten suomalaiset sosiaalialan ammattilaiset arvioivat sosiaaliturvariippuvuuden esiintyvyyttä, asiakastyyppejä sekä palvelujen riittävyyttä ja vaikuttavuutta? Keskeinen mekanismi on asiakkaan ja palvelujärjestelmän rajapintaan syntyvä vuorovaikutus. Aineistona käytetään 157 sosiaalialan ammattilaisen näkemyksiä. (10. luku.)
- *Asiakkaiden laadulliset haastattelut*: Miten pitkäaikaiset sosiaaliturvan asiakkaat itse arvioivat sosiaaliturvariippuvuuden pitkittymiseen vaikuttavia tekijöitä? Keskeinen mekanismi on mahdollisuusrakenteiden ja toimintakykyjen yhteen kytkemiseen liittyvät haasteet. Asia selvitetään 38 sosiaaliturvaa pitkään käyttäneen henkilön puolistrukturoiduilla haastatteluilla, joissa on tarkasteltu etukäteen teoreettisesti ja aikaisemman tutkimuksen varassa keskeisiksi osoittautuneita mahdollisuusrakenteisiin ja toimintakykyihin liittyviä teemoja. (11. luku.)

- *Yhteenveto*: Onko suomalaisessa hyvinvointivaltiossa ja sosiaaliturvariippuvuudessa jo tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka voisivat kyseenalaistaa hyvinvointivaltion säilymisen lähitulevaisuudessa; onko tällä hetkellä valmisteilla sellaisia poliittisia uudistuksia, jotka ovat keskeisiä sosiaaliturvariippuvuuden näkökulmasta? Luku kerää yhteen kokoelman tulokset. (12. luku.)

Meillä on käytössämme viimesijaisella sosiaaliturvalla elämistä käsittelevät linjaukset ja asiakirjat, poliitikkojen ja kansalaisten mielipiteet, teoreettiset työkalut, rekisteriaineistot, asiantuntijanäkemykset ja laadullinen, puolistrukturoituihin haastatteluihin perustuva asiakastieto.

Yhdessä nämä aineistot ja teemat antavat kuvan siitä poliittisesta ja yhteiskunnallisesta todellisuudesta, jossa rakenteellisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat suomalaiset selviytyvät kuukaudesta ja vuodesta toiseen 2010-luvun Suomessa. Samalla ne asemoivat haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt osaksi *kylmän kauden sosiaali- ja terveyspolitiikkaa*, jota luonnehtii aikaisempaa politisoituneempi uudelleenjakaminen ja yhteiskunnallinen sääntely julkisen talouden alijäämän, yhteiskunnallisten valtasuhteiden, eriasteisesti suojattujen sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien sekä perustuslain säädösten määrittämällä "strategisella kentällä" (vrt. Fligstein & McAdam 2012). Viimesijaisen turvan teoreettinen ja käsitteellinen määrittely, leikkaaminen ja uudistaminen tapahtuvat tämän strategisen kentän osana.

Sosiaalipolitiikan käsite kattaa tässä yhteydessä vakiintuneen käytännön mukaisesti myös terveyspolitiikan ja sillä tarkoitetaan keskitettyä resurssien uudelleenjakoa ja sääntelyä (esimerkiksi monopolit, ammattirajat, normitus), joka vastaa joko ehkäisevästi tai korjaavasti sosiaalisiin riskeihin. Toisin kuin aina väliin esitetään leikkauksista keskusteltaessa, sosiaalipolitiikkaan käytettävien varojen määrä ei absoluuttisesti ole vähentynyt. Pikemminkin sosiaalimenot ovat olleet voimakkaassa kasvussa 2000-luvulla ja merkittävä osa menolisäyksestä on päätösperäistä. Käytössä olevat varat eivät kuitenkaan riitä kattamaan aikaisempina vuosikymmeninä tehtyjä lupauksia ja tämän varojen ja lupausten välisen jännitteen ratkaisemisessa eri ryhmien kyky edistää intressejään vaihtelee merkittävästi. Strategisen kentän käsite puolestaan viittaa

neuvottelujen kohteena olevaan institutionaaliseen kokonaisuuteen, jossa eri toimijat pyrkivät hyödyntämään kykyjään ja taitojaan omien tavoitteidensa edistämiseksi samalla kun monet sen institutionaaliset rakenteet otetaan annettuna. Institutionaalisella rakenteella tarkoitetaan tällöin sekä lainsäädännön muodostamia virallisia sääntöjä että ihmisten jakamia sosiaalisia normeja ja konventioita.

Sosiaalipolitiikan taloudellisen kestävyyden sijasta huomio kohdennetaan sen *sosiaaliseen perustaan*, jolloin analyysin ytimessä on sosiaalipoliittisen uudelleenjaon ja sääntelyn vaikutukset suomalaisten hyvinvointiin ja terveyteen sekä ihmisten jakamiin sosiaalisiin normeihin ja organisaatioiden tekemiin valintoihin (2. ja 4. luku). Tarkastelun kohteena on tällöin se, kuinka myönteisesti tai kielteisesti hyvinvointivaltio vaikuttaa organisaatioiden ja ihmisten käyttäytymiseen ja vuorovaikutukseen, ja edelleen ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen. Tavanomaisia esimerkkejä vuorovaikutuksen mittareista ovat elämänlaatu, luottamus, eriarvoisuus ja yhteenkuuluvuus (2. luku). Nämä muutokset ovat endogeenisia hyvinvointivaltioon nähden, toisin sanoen ne ovat rakentuneet vuorovaikutuksessa hyvinvointivaltion kanssa. Kielikuvaa käyttäen hyvinvointivaltion suurimmat ”viholliset” ja ”ystävät” eivät ole sen muurien ulkopuolella olevat kasvottomat voimat, kuten talouden globalisaatio tai uusliberalismi tai väestörakenteen muutos. Hyvinvointivaltion tärkeimmät viholliset ja ystävät ovat sen muurien sisäpuolella, ja muokkaavat sen institutionaalisia rakenteita poliittisten ja hallinnollisten päätösten avulla.

Sosiaaliturvariippuvuus on epäilemättä todellinen ilmiö *jossakin* mittakaavassa. Suomessa on ainakin *jonkin verran* ihmisiä, jotka ovat sopeuttaneet elintasonsa, elämänlaatunsa ja elämäntapansa viimesijaisella turvalla elämiseen, eivätkä aktiivisesti hakeudu koulutukseen, kuntoutukseen tai työelämään. Näistä tapauksista on riittävästi anekdoottimaista tietoa ja joitakin ilmiön ulottuvuuksia näkyy myös tilastoissa. Sosiaaliturvariippuvuuden mittakaavasta, syistä ja seurauksista on kuitenkin erilaisia näkemyksiä. Sosiaaliturvariippuvuuden takana olevat sosiaaliset mekanismit ja sosiaaliturvariippuvuuksien seuraukset ihmisten elintasolle, elämänlaadulle ja elämäntavalle ovat monella tapaa epäselviä. Emme pääse ihmisten päiden sisään havainnoimaan päätök-

sentekoprosesseja, joten emme voi tietää, mitkä tekijät vaikuttavat yksittäisten ihmisten päätöksiin. Tämä ei kuitenkaan estä analysoimasta ihmisryhmien käyttäytymistä ja niihin liittyviä tavanomaisia motivaatiomalleja, joissa ihmistä liikuttavat toisiinsa kytkeytyvät halut, uskomukset ja mahdollisuudet (vrt. Hedström 2005). Samaten voimme ilman ylitsepääsemättömiä ongelmia analysoida toistuvia tapahtumaketjuja ja päätellä niihin liittyviä syitä ja seurauksia yhdistäviä mikrotason sosiaalisia mekanismeja. Nämä mekanismit ovat puolestaan kytköksissä sekä rahoitus-, työ- ja asuntomarkkinoilla toimivien *organisaatioiden* toimintatapoihin (sosiaalisiin käytäntöihin) että yhteiskuntaa jäsentäviin ja pysyviä eriarvoistavia kategorioita tuottaviin rakenteellisiin jakoihin ja kulttuurisiin eroihin. (Tilly 1998; Reskin 2003.) Kaiken kaikkiaan sosiaaliturvariippuvuus kytkeytyy pikemminkin näihin motivaatiomalleihin ja tapahtumaketjuja yhteen kytkeviin sosiaalisiin mekanismeihin kuin yksilön (ir)rationaalisiin valintoihin tai yleisiin yhteiskunnallisiin periaatteisiin, joita sosiologiassa on käsitteellistetty muun muassa *anomian* käsitteellä. Kolmannessa luvussa palataan vielä tarkemmin mikrotason vuorovaikutuksen ja yhteiskunnan rakenteen väliseen suhteeseen sosiaaliturvariippuvuutta selitettäessä.

Sosiaaliturvariippuvuus ei myöskään ole mustavalkoinen ilmiö. Siihen liittyy eri värejä ja sävyjä, jotka vaihtelevat eri ajanjaksojen ja kohderyhmien kesken. Nousukauden sosiaaliturvariippuvuus on erilaista kuin laskukauden sosiaaliturvariippuvuus. Samaten teema määrittyy eri tavalla kun tarkastelun kohteena ovat nuoret aikuiset tai ikääntyvät työttömät. Siten yleiset sosiaaliturvariippuvuutta koskevat väittämät ovat alttiita erilaisille tulkinnoille sen mukaan, minkälaista ja missä suhdannetilanteessa olevaa ryhmää arvion esittäjä mielessään ajattelee. Samaten epäselvyys on siitä, missä määrin ihmisten sosiaaliturvariippuvuudet ovat vapaaehtoisia ja pysyviä ja missä määrin erityisen elämäntilanteen tai yhteiskunnan rakenteiden määräämiä ja tilapäisiä. Joka tapauksessa erilaiset sosiaaliturvariippuvuudet kertovat suomalaisten pyrkimyksestä selviytyä monella tapaa vaikeissa tai uusissa olosuhteissa, joissa Suomessa perinteinen työelämän, perhe- ja vapaa-ajan ja levon tai työkuukausien ja lomajaksojen yhteensovittaminen on korvautunut olemista ja tekemistä

rytmittävillä tapahtumilla. Suurin osa viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkaista on yksinasuvia henkilöitä, mikä osaltaan muokkaa arjen rakenteita. Ilman työtä ja perhettä jo yksinomaan vuorokausi-, viikko-, viikonloppu- ja vuosirytmin säilyttäminen on monella tapaa haasteellista. Samalla sosiaaliturvariippuvuudet ja niille julkisessa ja poliittisessa keskustelussa annetut kulttuuriset merkitykset kertovat hyvinvoivien suomalaisten suhtautumisesta yhteiskunnan pohjalla heikoissa asemissa oleviin ryhmiin. Valtaväestön suhtautumiseen vaikuttavat väestöryhmien väliset, meikäläisten ja muukalaisten välistä eroa luovat sosiaaliset etäisyydet. Suhtautumista muokkaavat myös organisoituneiden intressiryhmien näkemykset suomalaisen yhteiskunnan suunnasta ja hyvinvointivaltion paikasta siinä. Kaiken kaikkiaan sosiaaliturvariippuvuudessa on useita analysoitavia ulottuvuuksia.

Kaikissa tapauksissa sosiaaliturvariippuvuudesta käyty keskustelu ajoittuu sosiaalipolitiikan kylmään kauteen. Sen juuret ovat 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä, jolloin suomalaisen elinkeinoelämän tuottavuus alkoi jäädä jälkeen kilpailijamaista, mikä puolestaan hidasti työllisyyden kehitystä ja aiheutti nousevan työllisyysasteen varaan viritetyn julkisen talouden alijäämän kasvun, jota työttömyyden yleistyminen vielä lisäsi (Maliranta 2015; Saari (toim.) 2013). Jälkeenpäin tarkasteltuna vuosina 2004–2006 suomalaisessa yhteiskunnassa nousi esiin lukuisia heikkoja signaaleja. Näitä kartoitettiin VM:n kansantalousosaston ylijohtaja Anne Brunilan johtamassa työryhmässä vuonna 2004 (VNK 2004). Siinä esitettyjä kasvua ja työllisyyttä edistäviä suosituksia ei kuitenkaan otettu yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon perustaksi. Suomessa päinvastoin vallitsi laaja tyytyväisyys ”esikuvalliseen” Suomen malliin (esim. Saari 2006) ja vuoden 2007 eduskuntavaaleihin mentiin voimakkaasti sosiaalimenoja lisäävällä politiikka-agendalla, joka sitten vaalien jälkeen realisoitui sekä hallituksen päätösperäisinä menolisäyksinä etuuksissa ja palveluissa että palkkojen voimakkaana nousuna työnantajien vaatimalla liittokierroksella. Jälkeenpäin ajateltuna vuonna 2007 tehdyt työehtosopimukset ja uudistukset olivat olleet strateginen virhe kilpailukyvyn ja tuottavuuden kannalta, mutta virhe tuli näkyväksi vasta globaalin talouskriisin myötä loppuvuodesta 2008.

Vasta vuoden 2009 loppupuolelta eteenpäin Suomessa on ollut varsin laaja yhteisymmärrys rakenteellisten uudistusten välttämättömyydestä, mutta nämä teemat jäivät välitöntä huomiota vaativan finanssikriisin jalkoihin. Lyhyen aikavälin vastauksena globaalin finanssikriisin aiheuttamaan talouden taantumaan Suomeen rakennettiin elvyttävä paketti, koska murros tulkittiin suhdanneluonteiseksi. Sittemmin poliitikot ja työmarkkinaosapuolet ovat hyväksyneet useita uudistussuunnitelmia.

Kataisen hallituksen (2011–2015, johon sisältyy Alexander Stubbin johtama jakso) kaudella valmisteltiin kesällä 2013 tärkeitä rakenneuudistuksia, jotka elokuun lopussa sovittiin toimeenpantaviksi keväästä 2014 eteenpäin. Paketti oli kunnianhimoinen. Se myös priorisoi selkeästi eräitä teemoja toisten teemojen yläpuolelle. Samalla se käytännössä rajasi kestävän kehityksen, asevelvollisuuden kehittämisen ja eriarvoisuuden vähentämisen politiikan asialistan ulkopuolelle. (Saari (toim.) 2013.)

Useita uudistuksia saatiin eteenpäin, näistä taloudellisesti tärkeimpänä työeläkejärjestelmän uudistus. Monilla muilla alueilla toimeenpano ei kuitenkaan edennyt suunnitellusti, mikä aiheutui epäselvästä tilannekuvasta ja keskeisten puolueiden ja intressiryhmien välisistä jännitteistä kevään 2015 eduskuntavaalien lähestyessä. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisessa vastakkain asettautuivat laajapohjainen poliittinen tahto ja perustuslain tulkinta, joista jälkimmäinen osoittautui vahvemmaksi. Kaikkineen vuodet 2005–2015 olivat Suomessa menetettyjen mahdollisuuksien vuosikymmen.

Kesällä 2015 valtaan nousseen hallituksen ohjelmaan kasautuivat siten sekä 2010-luvun aikaisemmilta vuosilta lykätyt että sen hyväksymät ja valtionvarainministeriön virkamiestyönä tuottaman tilannekuvan mukaiset uudet leikkaukset ja institutionaaliset (rakenteelliset) uudistukset. Käytännössä *menoleikkauksien* toimeenpano alkoi ripeästi alkaen vuoden 2016 budjetista ja ne tulevat täydellä painollaan näkyviksi satavuotiaassa Suomessa. Institutionaalisten *uudistusten* toimeenpano on edennyt verkkaisemmin. Leikkausten ja uudistusten vaikutuksia suomalaisten hyvinvointiin ja terveyteen voidaan laaja-alaisesti arvioida ensimmäisen kerran vasta 2018–2019. Kuitenkin jo syksyllä 2016 oli selvää, etteivät hyvinvoinnin ja terveyden menetykset jää vähäi-

siksi niissä ryhmissä, jotka ovat aikaisemmin olleet jonkin verran viimesijaisen turvan yläpuolella riski- ja syyperustaisen sosiaaliturvan piirissä: lopputuloksena leikkauksista ja uudistuksista on viimesijaisen turvan asiakasmäärän kasvu, mikä osaltaan lisää käsillä olevan teoksen ajankohtaisuutta.

Viimesijainen turva

Viimesijaisella (sosiaali)turvalla tarkoitetaan tässä kokoelmassa asumis-, toimeentulo- ja työmarkkinatukea. Rajautuminen näihin kolmeen etuuteen on tietoinen tutkimusekonominen yksinkertaistus. Olemme hyvin tietoisia, että esimerkiksi asumistukea on tässä kokoelmassa tarkasteltavana ajanjaksona ollut kolmea eri tyyppiä (1.8.2017 lukien opiskelijoiden asumistuki yhdistetään yleiseen asumistukeen) ja lisäksi on olemassa näitä täydentäviä asumisen suoran ja epäsuoran tuen muotoja, varusmiehille maksettava asumisen tuki (asumisavustus) sekä erilaista tueksi katsottavaa sääntelyä vuokra-asuntorakentamisessa. Näiden ohella asumiseen liittyy myös tulonsiirtojen kaltaisia, veroluonteisia maksuja. Samaten tiedostamme, että toimeentulotukeen sisältyy perusosan ohella ehkäisevä ja täydentävä osa, joiden ohella samaan kokonaisuuteen voidaan kytkeä varauksin sosiaalinen luototus (laki 1133/2002) ja merkittävä osa kuntouttavasta työtoiminnasta (laki 189/2001) ja sen menoista[10]. Työmarkkinatuen rinnalla on puolestaan työttömyysturvan peruspäiväraha, joka on periaatteessa vakuutusetuus, johon liittyy työssäoloehto. Edellä mainittujen etuuksien ohella työikäisen väestön viimesijaiseen turvaan voidaan laskea muun muassa 16 vuotta täyttäneen vammaistuki ja sairauspäivärahan vähimmäispäiväraha[11] sekä vastaava äitiyspäiväraha, kotoutumistuki, sekä työikäiselle väestölle kohdennettu takuueläke.

10 Kuntouttavan työtoiminnan menoista osa lasketaan toimeentulotukimenoihin. Niiden määrä vuonna 2015 oli noin 5 miljoonaa euroa, kun toimeentulotukimenot olivat kaikkiaan noin 719 miljoonaa euroa.

11 Työnhakijalla, joka on jo saanut sairauspäivärahaa enimmäismäärän ja joka on edelleen terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä, on oikeus työttömyysetuuteen, jos hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on vireillä tai hylätty.

Samankaltaisia täydennyksiä voitaisiin tehdä vielä muitakin ja ottamalla huomioon erilaiset lapsi- ja yksinhuoltajakorotukset sekä erilaiset epävirallisen tuen muodot (kuten seurakuntien diakoniatyö ja kirkkohallituksen yhteydessä toimiva diakoniarahasto sekä seurakuntien ja muiden toimijoiden organisoimat ruokapankit) kokonaiskuvaa saataisiin vielä monimuotoisemmaksi. Kuitenkin sosiaaliturvariippuvuuden kannalta tarkasteltuna asumis-, toimeentulo- ja työmarkkinatuki ovat keskeisiä sekä niihin kohdennettujen varojen että käyttäjämäärien näkökulmasta. Nämä kolme etuutta olivat myös vuosina 2017–2018 toimeenpantavaa perustulokokeilua edeltäneen valmistelun ytimessä. Tältä osin teoksemme kytkeytyy osaksi tuota uudistusta koskevaa keskustelua (Hiilamo 2016; Kangas & Pulkka 2016; Lehtelä ym. 2016). Keskitymme jatkossa niihin.

Viimesijaisen sosiaaliturvan välitön kustannusvaikutus suhteessa sosiaalimenoihin on ollut suhteellisen pieni. Esimerkiksi toimeentulotuen osuus kaikista sosiaalimenoista on reilun prosentin luokkaa ja näistäkään menoista kaikki ei kohdistu pitkäaikaisasiakkaisiin. Pitkäaikaisasiakkaiden osuus on kuitenkin merkittävä, sillä viime vuosina noin kolme neljännestä kaikista toimeentulotukimenoista on kohdistunut seitsemän kuukautta tai enemmän vuodessa tuota etuutta saaneille henkilöille ja monet heistä käyttävät etuutta useita vuosia ennen siirtymistä toiselle etuudelle, kuten eläkkeelle (ks. 6. luku). Yksilö- ja kotitalouskohtaisesti tarkastellen ja kaikki palvelut ja tulonsiirrot huomioon ottaen ryhmään kohdistuu mittavat resurssit (6. luku). Siten pitkäaikaisasiakasta kohden laskettuna julkisen talouden todellinen kustannus on varsin merkittävä. Samaten siihen liittyy myös muita merkittäviä yhteiskuntapoliittisia ulottuvuuksia.

Rajautuminen viimesijaisella turvalla pitkäaikaisesti oleviin henkilöihin aiheutuu tutkimusekonomisten syiden ohella viimesijaisen turvan ja huono-osaisuuden välisistä jo tunnetuista sosiaalisista mekanismeista. Pitkäaikainen viimesijaisen turvan käyttö ja yhteiskunnallinen huono-osaisuus kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa (Kuivalainen 2013; Ahola & Hiilamo 2013). Huono-osaisilla tarkoitetaan tällöin elintason, elämänlaadun ja elämäntavan suhteen muusta väestöstä laadullisesti eroavaa ryhmää. Heidän elintasonsa

rakentuu viimesijaisen turvan etuuksista, elämänlaatuansa alentaa elämäntilanteen identiteettiä muokkaava vaikutus ja elämäntapaansa kytkeytyy usein ihmisten toimintakykyä alentavia tapahtumasarjoja ja toimintamalleja. Taustalla on usein koulutukseen, parisuhteeseen, työhön, pankkiin ja asuntoon liittyvää "suhteettomuutta". Viimesijaisen turvan ja huono-osaisuuden väliset syy–seuraus-suhteet ovat suhteellisen yksioikoisia: huono-osaisuus johtaa viimesijaisen turvan pitkäaikaiseen käyttöön. Emme siis oleta huono-osaisuuden aiheutuvan viimesijaisella turvalla elämisestä, jolloin kyseinen etuus *a priori* aiheuttaisi köyhyyskulttuuriksi kutsutun ilmiön. Samalla on kuitenkin syytä pohtia, onko viimesijaisella turvalla elämisessä riippuvuutta pidentäviä mekanismeja (10. ja 11. luku tässä kokoelmassa).

Kytkentä viimesijaisen turvan ja huono-osaisuuden välillä ei myöskään ole täydellinen. Kaikki huono-osaiset eivät käytä viimesijaista turvaa ja kaikki viimesijaisen turvan käyttäjät eivät ole huono-osaisia. Merkittävä osa heistä välttää toimeentulotuen hakemista ja hakee ruokansa leipäjonoista (Ohisalo & Saari 2014). Toimeentulotukea puolestaan haetaan pitkäaikaisesti myös esimerkiksi asumismenojen kattamiseksi ilman, että siihen liittyy sosiaalityön tarvetta. Siten pitkäaikaisetkin viimesijaisen turvan käyttäjät ovat ryhmänä sisäisesti hajanainen. Paitsi että heidän rakenteelliset ja kulttuuriset asemansa vaihtelevat, he myös sijoittuvat eri tasoille huono-osaisuuden notkelmissa. Tuolla kielikuvalla ja käsitteellä viitataan yhteiskunnan varjoisammalla puolella elävien ja toimivien ihmisten sosiaaliseen asemaan. Siihen liittyy olennaisena osana myös sosiaalinen etäisyys, joka määrittää meikäläisten ja muukalaisten välistä rajapintaa. (8. luku tässä kokoelmassa; Saari 2015a.) Eräät pitkään viimesijaista turvaa käyttävät henkilöt ja kotitaloudet ovat selvästi meikäläisiä, toiset ryhmät (suonensisäisten huumeiden käyttäjät, oikeuspsykiatrian potilaat ja asunnottomat) ovat yhtä selvästi muukalaisia. Suurin osa viimesijaisen turvan käyttäjistä sijoittuu näiden ääripäiden väliin.

Aikaisempi tutkimus

Viimesijaista sosiaaliturvaa on tutkittu eri näkökulmista runsaasti 2000-luvulla. Kirjasta käy ilmi velkamme konkreettisen sosiaalitutkimuksen perinteelle, jota olemme yrittäneet sovittaa ja uudistaa 2010-luvun sosiaalipolitiikan ja köyhyyden tutkimuksen vaatimuksia ja odotuksia vastaavaksi. Siten tämän teoksen kirjoittajat seisovat aikaisempien sukupolvien ja nykyisten tutkijoiden hartioilla nähdäkseen hivenen kauemmaksi ja valmistautuvat asettautumaan seuraavan polven alustaksi. Samalla se on osa samaa konkreettisen sosiaalitutkimuksen tutkimusohjelmaa, jossa pyritään analysoimaan köyhyyden ja huono-osaisuuden eri ulottuvuuksia ja niiden kytkentöjä suomalaiseen syy- ja riskiperäiseen sosiaaliturvajärjestelmään.

Epäilemättä tärkein 1990-luvun köyhyyttä kartoittanut julkaisu on Olli Kankaan ja Veli-Matti Ritakallion toimittama *Kuka on köyhä?* (1996), joka asemoituu osaksi kansainvälistä köyhyystutkimusta. Siinä on myös hyvät katsaukset aikaisempiin tutkimuksiin sekä Olli Kankaan ja Jaana Sikiön kirjoittama luku "laiskoista lurjuksista", joka on ollut tärkeä virike (myös) tälle tutkimukselle. Kangas systematisoi tätä ajatteluaan vuonna 2000 julkaistussa artikkelissa, jossa tarkasteltiin oman vastuun merkitystä etuuksien legitiimille tasolle ja käytölle. Siinä havaittiin ihmisten oikeudentajun vaikuttavan ratkaisevasti etuuksien legitiimiin tasoon ja oikeudentajun puolestaan olevan voimakkaasti yhteydessä ihmisen omaan vastuuseen. 2010-luvulla Kangas on jatkanut aiheen pohdintaa muun muassa selvittämällä erilaisten kehysten vaikutusta viimesijaisesta turvasta tehtyihin tulkintoihin (5. luku tässä kokoelmassa): aiheeseen on palattu toistuvasti myös hänen johtamansa perustulokokeilun yhteydessä. 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa tehtiin myös lukuisia tutkimuksia kannustinloukuista ja kannustamiseen tähtäävistä uudistuksista. Ne muodostavat tärkeän taustan ja tietovarannon tälle teokselle. (Laine & Uusitalo 2001; Niinivaara 1999; Hiilamo 2003.)

Tärkein aihetta koskeva selvitys on neljän vuoden välein tehtävä arvio viimesijaisen turvan tasosta, joka suhteuttaa eri kotitaloustyyppien käytössä olevat tulot yleiseen tulokehitykseen. Tämä lakisääteinen selvitys on julkais-

tu toistaiseksi kaksi kertaa (2011 ja 2015) ja seuraavan kerran se julkaistaan 2019. Se on ohittamaton ja ylittämätön lähde viimesijaisen turvan muutoksista kiinnostuneelle henkilölle. (THL 2015.) Viime vuosilta katsauksia aikaisempaan köyhyys- ja huono-osaisuustutkimukseen on muun muassa teoksissa Niemelä ja Saari (toim.) 2013, Kuivalainen (toim.) 2013, Airio (toim.) 2014, Kalliomaa-Puha ym. 2014, Sandelin 2014, Kangas ym. (toim.) 2014, Ohisalo ja Saari 2014, Saari 2015a, Meriluoto 2016, Isola ym. 2016, Isola ja Suominen 2016, Mutanen 2016, Behm 2016, Laitinen 2016, Laitinen ym. 2016 sekä Eskelinen 2016. Helsingin tilanteeseen on paneuduttu kahdessa teoksessa (Ahola & Hiilamo (toim.) 2013; Harkko ym. (toim.) 2012a; 2012). Erilaisia kannustinloukkulaskelmia on tehty toistuvasti (uusimmat on esitelty 5. luvussa). Näiden ohella on tehty lukuisia tutkimuksia köyhyyden pitkittymisestä (Moisio & Kauppinen 2011; Ilmakunnas ym. 2015 sekä 6. luvussa käsiteltävät tutkimukset). Nämä teokset sisältävät toki muutakin mielenkiintoista materiaalia. Samaten Suomessa on lukuisia tutkimuksia työllistämistoimenpiteistä. Näiden systemaattinen tarkastelu on kuitenkin tämän teoksen toimittajan kompetenssin ulottumattomissa.

Suomalaisesta sosiaaliturvariippuvuudesta *yhteiskunnallisena ilmiönä* ei ole aikaisemmin tehty näin(kään) kattavaa tutkimusta. Muutamat aiheesta tehdyt tutkimukset ovat perustuneet enemmänkin käsitteelliseen analyysiin kuin systemaattiseen empiiriseen tutkimukseen. Eräissä näistä lähtöoletukset määräävät lopputuloksen (Harisalo & Miettinen 2004; Harisalo & McInerney 2008). Myöskään edellä mainitut selvitykset ja tutkimukset eivät nosta aihetta jatkotutkimuksen kohteeksi, joskin hyvällä tahdolla teema voidaan sisällyttää esimerkiksi ”vaikuttavuuden” käsitteen alle Kuivalaisen (2013) teoksessa.

Poliittishallinnollista keskustelua viimesijaisesta sosiaaliturvasta ja sosiaaliturvariippuvuudesta kartoitetaan tämän teoksen toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä luvussa. Eniten hallinnollista keskustelua on tuottanut toimeentulotuen sanktioluonteista alentamista koskevat uudistukset (esim. Palola 2014), jossa on asettunut vastakkain oikeuksien toteutuminen ja ihmisten mahdollisuudet tehdä omaa elämäänsä koskevia valintoja. Virkamiesten ja sektoritutkimuslaitosten huomio ei ole kohdentunut niinkään ilmiöön itses-

sään, vaan sen ratkaisemiseen aktivointia ja osallistumista lisäämällä. Näistä on tehty runsaasti korkealaatuista tutkimusta. Poliittisessa keskustelussa asia on kuitenkin ollut toistuvasti esillä valtioneuvostossa ja ministereiden puheissa. Samaten kansalaisia aihe on pohdittanut laajasti. Kaiken kaikkiaan tämä kokoelma avaa tieteellistä keskustelua aiheesta ja luo informaatiovarantoa vuosina 2017–2019 tapahtuvan poliittisen päätöksenteon perustaksi.

Sosiaaliturvariippuvuutta yhteiskunnallisena ilmiönä käsittelevän sosiaalitieteellisen tutkimuksen vähäisyyteen on kolme ilmeistä syytä. Ensinnäkin sosiaaliturvariippuvuuteen kytkeytyy kysymys etuutta tai palvelua käyttävän yksilön vastuusta tai vastuuttomuudesta, joka puolestaan mahdollistaa julkisessa keskustelussa uhrin syyllistämisen ja monimutkaisten argumenttien yksinkertaistamisen ja kärjistämisen. Väistämättä tutkimus on yhdistelmä mielipiteitä, tilastoja, seurantoja, haastatteluja ja ylipäätään aineistoja, joilla ei viime kädessä voida vastata kysymykseen viimesijaisen turvan käyttäjän aktiivisuudesta ja passiivisuudesta tai rakenteellisten ja yksilöllisten tekijöiden suhteellisesta merkityksestä – muuten kuin toteamalla tuon jaottelun olevan monella tapaa ongelmallinen. Enemmänkin tutkimus joutuu kartoittamaan sosiaaliturvariippuvuudesta yhteiskuntaan – tilastoihin, keskusteluihin, mielipiteisiin – jääviä jälkiä. Tutkimusmenetelmien ja -asetelmien ongelmallisuuden takia astuu voimaan varovaisuusperiaate, jonka mukaan tutkijan on syytä pidättäytyä tutkimuksesta, joka voi vahingoittaa siihen tavalla tai toisella osallistuvaa yksilöä. Varovaisuusperiaatetta punnittaessa on toiseen koriin asetettava aiheen yhteiskunnallinen merkittävyys, joka heijastuu politiikan linjauksiin ja kansalaisten mielipiteisiin. Tavalla tai toisella virheelliset näkemykset sosiaaliturvariippuvuudesta voivat olla yksilön kannalta yhtä vahingollisia kuin asiaa käsittelevään systemaattiseen tietovarantoon perustuva tieto.

Toiseksi teoreettisesti ja empiirisesti ajatus hyvinvointivaltiosta asioiden syynä (eikä niinkään seurauksena) on monella tapaa haastava. Sosiaalipoliitikot ovat tottuneet ajattelemaan sosiaalipolitiikan laajentuneen erilaisten rakennepoliittisten tekijöiden seurauksena niin, että toimintaympäristön institutionaalinen rakenne on siihen nähden ulkopuolinen (eksogeeninen) ja lähtökohtaisesti muuttumaton. Huomio on kohdentunut rakennepoliittisten

tekijöiden muutokseen. Yleensä ne on jaettu kahteen ryhmään. Ensimmäisessä vaiheessa sitä laajensivat erilaiset rakennepoliittiset ryhmät, jotka organisoituivat puolueiksi ja etujärjestöiksi. Toisessa vaiheessa sosiaalipolitiikan institutionaalinen rakenne on vahvistanut intressiryhmien organisoitumista ja sitä hallinnoivista organisaatioista (esim. ETK, Kela, sairaanhoitopiirit) on tullut itsenäisiä valtakeskuksia, jotka osaltaan pyrkivät laajentamaan sosiaalipolitiikkaa (Kananen & Saari 2009). Tältä osin sosiaalipolitiikan aikaisempi laajentuminen selittää sen myöhempää laajentumista. Sosiaalipoliitikot ovat kuitenkin vähemmän tottuneet ajattelemaan hyvinvointivaltion oman sisäisen dynamiikan kasvattavan sen tulonsiirtoja ja palvelujen käyttäviä asiakaskuntia (ks. tarkemmin 3. luku). Sikäli kun aihetta on käsitelty, huomio on kohdistunut palvelujärjestelmän toimimattomuudesta aiheutuviin riippuvuuksiin, jolloin ihmiset ovat jääneet ikään kuin jumiin palvelujärjestelmään tai heidät on käännytetty pois siitä. (Ohisalo & Määttä 2014.) Samaten on kiinnitetty vähemmän huomiota siihen, kuinka sosiaalipolitiikka muokkaa julkisen talouden, asunto-, työ- ja pääomamarkkinoiden ja kotitalouksien institutionaalisia rakenteita.

Kolmanneksi sosiaaliturvariippuvuus voi kyseenalaistaa hyvinvointivaltion legitimiteetin eli oikeutuksen esittämällä, että lähtökohtaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen tähtäävä hyvinvointivaltio voi itse tuottaa sen tulevaisuuden kannalta ongelmallisia käyttäytymismalleja sekä yksilöissä että organisaatioissa. Hyvinvointivaltio on siis enemmänkin osa ongelmaa kuin sen ratkaisua. Tämä argumentti on osin yhteiskuntapoliittinen ja tasapainoilee tietotarpeiden ja tarkoitushakuisten tulkintojen välillä. Se myös liittyy keskusteluun, jossa pohditaan hyvinvointivaltiokriittisyyden asemaa talous- ja sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa. Aiheeseen liittyy yksityisten ja julkisten preferenssien ongelma (aiheesta enemmän Kuran 1990). Tutkijoilla voi olla (ja sosiaaliturvariippuvuuteen liittyen myös on käytyjen keskustelujen valossa) yksityisinä henkilöinä erilaisia ajatuksia kuin mitä on ollut tutkijan roolissa sosiaalisesti hyväksyttävää ja poliittisesti korrektia käsitellä mediajulkisuudessa. Julkisuus voi sosiaaliturvariippuvuuden kaltaisessa aiheessa myös

olla arvaamatonta, joten analyyttisesti perusteltu näkemys saattaa vääristyä tai kärjistyä sosiaalisen median keskusteluissa.

Sosiaaliturva*riippuvuude*n tutkimus ei kuitenkaan ole vailla suomalaisia esikuvia, vaikka aihepiirin puitteissa tehtävä tutkimus on jäänyt vähäiseksi. Joskus on syytä hakea vertailukohtaa toiselta tieteenalalta tai toisen teeman tutkimuksesta. Sosiaaliturvariippuvuuden tutkimuksen kannalta luonteva vertailukohta on päihderiippuvuuksien tutkimus. Näitä kahta yhdistää mielenkiinto ihmisen käyttäytymismalleihin, aiheeseen liittyviin mielikuviin, moraalisiin/emotionaalisiin reaktioihin ja ylipäätään hyvinvointivaltion ja tarkasteltavana olevan ilmiön välisiin makro- ja mikrotason mekanismeihin. Kummassakin tapauksessa haetaan tasapainoa yksilöllisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden välillä, ajaudutaan tai hakeudutaan moraalisiin pohdintoihin ja kyseenalaistetaan eri näkemysten luotettavuus tai hyväksyttävyys. (Hirschovits-Gerz 2014; Laitinen 2016.) Tasapainon pohdinnassa keskustelut vapaavalinnaisuudesta ja tahdonheikkoudesta ovat keskeisiä erityisesti silloin kun haetaan selitystä riippuvuuksille ja sopeutumiselle. Sekä päihde- että sosiaaliturvariippuvuuteen liittyvät mielikuvat ovat myös tärkeitä, koska niillä on politiikkaa ohjaavaa vaikutusta. Moraalipaniikit puolestaan nostavat ja laskevat ilmiön poliittista merkitystä suuntaamalla yleisön ja poliitikkojen aiheeseen ja aiheesta. Yhteistä on myös se, että riippuvuuksien kohteilla olevilla henkilöillä on harvoin jalansijaa heitä koskevissa keskusteluissa, vaan sen sijasta he määrittyvät toimenpiteiden kohteiksi ja avun vastaanottajiksi.

Rajaukset

Käsillä olevan teoksen ytimessä on valikoiduista teoreettisista kehyksistä käsin tapahtuva sosiaaliturvariippuvuuden empiirinen tarkastelu. Kokoelmaan sisällytetyt teoreettiset kehykset on valittu yhteistyössä kirjan toimittajan kanssa. Kokoelma kattaa mekanismien, hyvinvointivaltion sisäisen dynamiikan, endogeenisten arvojen, ideoiden, kategorioiden, uskomusjärjestelmien, moraalipaniikin, ansaitsevuuden, asiakastyypittelyn ja toimintakykyjen tut-

kimuksen. Tämä temaattinen kattaus on toistaiseksi kattavin, mihin kirjoittajaryhmä tällä hetkellä kykenee. Samalla eräät teemat on rajattu ulkopuolelle.

Ensinnäkin kirja käsittelee hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden rajapintaan kytkeytyvää kysymystä, mutta siinä ei systemaattisesti analysoida sen paremmin hyvinvointivaltiota kuin työmarkkinoitakaan. Kirjaan ei olisi mahtunut erillisiä analyyttisiä lukuja näistä kahdesta asiasta lukuun ottamatta sitä, mitä käsitellään kokoelman toisessa luvussa olevassa "tilannekuvassa". Joudumme olettamaan, että lukija tietää sekä suomalaisen sosiaaliturvan asumisperustaisuuden ja riskinhallinnan periaatteet että tunnistaa luovan tuhon, työehtosopimusten ja intressien[12] välityksen periaatteet työmarkkinoilla (Saari (toim.) 2013; Maliranta 2015; Koistinen 2014).

Toiseksi kirjassa tarkastellaan sosiaaliturvariippuvuutta viimesijaisen turvan ja sosiaalipolitiikan näkökulmista, jolloin työttömyysturvan ja työpolitiikan tarkastelu jää sivuun tai vähäisemmälle huomiolle. Kirjoittajat ovat hyvin tietoisia keväällä 2016 kilpailukykysopimuksessa (hyväksytty alkusyksyllä 2016) ja elokuun lopulla 2016 budjettiriihen osana tehtyjen kannustavien toimenpiteiden paradigmaattisesta eli systeemisestä merkityksestä. Niissä työttömyysturva kytketään aikaisempaa tiiviimmin työllistämiseen ja sen roolia palkkatukena vahvennetaan. Samaten hallitus päätti työllisyyttä edistäväksi tarkoitettuja muutoksia asunto- ja koulutuspolitiikkaan. (TEM 2016; VNK 2016.) Nämä muokkaavat merkittävästi sosiaalipolitiikan asemaa suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa.

Kolmanneksi kirjassa ei käsitellä Euroopan unionin vaikutusta suomalaiseen keskusteluun ja politiikkaan. Euroopan unionin talous- ja työllisyyspolitiikan integroitujen suuntaviivojen, vuosittaisen kasvuraportin ja viime vuosina niihin tehtyjen vaikuttavuutta lisäävien uudistusten vaikutus suomalaiseen sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaan voi osoittautua merkittäväksi,

12 Intressin käsite on tunnetusti moniselitteinen ja siihen perehtyneet ovat tyytymättömiä käsitteen käytön moninaisuuteen. Monella tapaa se on "protokäsite", joka vaatisi systemaattisempaa tarkastelua (esim. Swedberg 2005). Tässä kohden sillä tarkoitetaan eturyhmän materiaalisiin etuihin liittyvää edunvalvontaa, jossa kukin taho pyrkii maksimoimaan hyödyt ja minimoimaan kustannukset. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi toimijalla pitää olla kyky kontrolloida resursseja, kuten vaikkapa järjestäytymisasteen tuomaa tulovirtaa.

kun asiaa myöhemmin tutkitaan aikavälillä 2005–2015. Erityisesti talous- ja rahaliittoon kytkeytyvää kasvu- ja vakaussopimusta tarkentavat sopimukset ansaitsevat yksityiskohtaisen analyysin. (VM 2015c.) Vielä ei kuitenkaan ole aika tehdä aihetta koskevia johtopäätöksiä, sillä aihetta käsittelevä kokoomateos valmistuu keväällä 2017 (Raunio & Saari 2017).

Neljänneksi kirjassa ei ole lukua, jossa pohdittaisiin sosiaaliturvariippuvuuden ja oikeudenmukaisuusteorioiden suhdetta (Saari 2017b).[13] Useimmat yleiset oikeudenmukaisuusteoriat ratkaisevat sosiaaliturvariippuvuuden ongelman toteamalla eriarvoisuuden aiheutuvan yksilöistä riippumattomista tekijöistä. Eriarvoisuus on siten rakenteellisilla tekijöillä selittyvä asiakokonaisuus (Saari 2013b). Ratkaisu ei kuitenkaan ole riittävä, sillä se enemmänkin väistää vapaaehtoisen sosiaaliturvariippuvuuden aiheuttaman haasteen kuin pyrkii kohtaamaan sen avoimin mielin. Nimenomaisesti tätä kysymystä pohtivat tutkijat hakevat vastausta hienojakoisesta ja monipolvisesta pohdinnasta, jossa yhdistyvät keskustelut itsensä elättämisen (*self-supporting*) haasteellisuudesta alhaisen koulutustason ryhmissä ja tilannesidonnaiset tekijät. Lopputuloksena näistä tutkimuksista on toteamus, että yksilön itsenäisyys tai (vapaaehtoinen) riippuvuus ei selviä ilman tarkkaa ja yksilökohtaista harkintaa. Siten keskustelu ei niinkään ratkaise riippuvuuden ongelmaa, vaan pikemminkin tekee asiasta kiinnostuneet henkilöt sensitiivisemmiksi asiaan liittyville monimutkaisille kysymyksille. (Arneson 1997.)

Lopuksi kirjassa ei myöskään analysoida ”tavanomaisten epäiltyjen” vaikutusta sosiaaliturvariippuvuuteen. Tavanomaisista epäillyistä kolme tunnetuinta ovat globalisaatio, uusi julkisjohtaminen (*New Public Management*) ja uusliberalismi. Niiden käyttäminen edellyttäisi niiden huolellista operationalisointia eli muuttamista empiirisesti täsmällisiksi käsitteiksi, jotta niiden ja sosiaaliturvariippuvuuden välisiä mekanismeja voitaisiin systemaattisesti analysoida. Laajaa teoreettista yksimielisyyttä ei esimerkiksi ole siitä, kuinka käsitteet globalisaatio ja kilpailukyky on mielekästä operationalisoida ja vielä vähemmän on yksimielisyyttä siitä, mikä on mielekäs tapa rakentaa eri ilmiöitä

13 Aihetta käsittelevä luku sisältyy filosofi Matti Häyryn toimittamaan kokoelmaan, joka julkaistaan syksyllä 2017.

koskevat aikasarjat. Esimerkiksi globalisaatio ja kilpailukyky voidaan operationalisoida lukuisilla tavoilla. Globalisaatiosta on tapana erottaa taloudellinen, poliittinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Kilpailukyky on vielä moniulotteisempi käsite. (KOF 2015; WEF 2015.) Kummassakin tapauksessa operationalisointi on tulosten kannalta ratkaisevassa asemassa. Samat ongelmat ovat erilaisilla kilpailuvaltiomittareilla, joissa kilpailuvaltiollisuus kytketään usein esimerkiksi aktiivisiin työvoimapolitiikan menoihin. (Horsfall 2010.) Operationalisointien täsmentäminen ei ole tässä yhteydessä mahdollista, eikä myöskään ole kaikin osin ilmeistä, että sillä olisi olennaista lisäarvoa sosiaaliturvariippuvuuksien analysoinnille. Näistä syistä näitä käsitteitä ei tässä kirjassa hyödynnetä.

Rakenne

Kirja jakautuu johdannon ja päätösluvun ohella kolmeen kokonaisuuteen. Ensimmäisen kokonaisuuden (2.–4. luku) muodostavat sosiaaliturvariippuvuuden makrotason analyysit, joilla ilmiö paikallistetaan sosiaali- ja terveyspolitiikan osaksi. Toinen kokonaisuus (5.–9. luku) tarkastelee huono-osaisuutta ja köyhyyttä systemaattisilla aineistoilla tai näytteillä. Kolmannessa kokonaisuudessa (10.–11. luku) haetaan puolestaan työntekijöiden ja asiakkaiden näkemyksiä tarkasteltavana olevasta ilmiöstä. Teoksen toinen luku on Juho Saaren kirjoittama tilannekuva suomalaisen hyvinvointivaltion tilasta. Se keskittyy pohtimaan taloudellisen kestävyyden ja sosiaalisen perustan välistä mekanismia. Kolmannessa luvussa Saari analysoi sosiaaliturvariippuvuutta ja neljännessä luvussa hän pohdiskelee hyvinvointivaltion pitkän aikavälin kestävyyttä Schumpeterin (1942) viitekehyksen avulla: tämä luku jatkaa ja syventää toisessa luvussa aloitettua analyysiä. Viidennessä luvussa on Juho Saaren ja Miia Behmin analyysi aktivoinnin ja sosiaaliturvariippuvuuden poliittisesta ja hallinnollisesta käsittelystä vuosina 1999–2015. Kuudennessa luvussa Anne Surakka, Topias Pyykkönen, Pekka Myrskylä ja Juho Saari analysoivat rekisteriaineistoilla pitkäaikaista viimesijaisen sosiaaliturvan käyttöä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Seitsemännessä luvussa Juho Saari, Sakari Kainulainen ja Annina Mutanen analysoivat uskomusjärjestelmien köyhyyden syitä kos-

keviin asenteisiin ja osoittavat asenteiden kiristyvän sitä tiukemmiksi, mitä vähemmän vastaajilla on omakohtaista kokemusta köyhyydestä. Kahdeksannessa luvussa Juho Saari, Miia Behm ja Krista Lagus analysoivat sosiaalipummien aiheuttamaa moraalipaniikkia. Yhdeksännessä luvussa Tuomo Laihiala ja Maria Ohisalo analysoivat leipäjonoista käytävää verkkokeskustelua ansaitsevuuden näkökulmasta. Kymmenennessä luvussa Mari Suonio, Titi Gävert, Sakari Kainulainen, Raija Väisänen ja Juho Saari pureutuvat asiantuntijoiden näkemyksiin viimesijaisella turvalla elämisestä. Yhdennessätoista luvussa Juho Saari, Laura Meriluoto ja Miia Behm tarkastelevat viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkaiden omaa näkemystä elämäntilanteestaan. Kokoelman lopuksi Saari kytkee kirjan teemat ja tulokset osaksi hyvinvointivaltion tilasta ja tulevaisuudesta käytävää yhteiskuntapoliittista keskustelua.

2

Tilannekuva – Taloudellinen kestävyys ja sosiaalinen perusta

Juho Saari

> *Hallituksen tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen siten, että julkinen talous on kestävällä pohjalla*. (Lainaus Jyrki Kataisen hallituksen (2011–2015) ohjelmasta.)

> *Sosiaaliturvaa ja työmarkkinoita ei ole pystytty uudistamaan, vaikka työnteon, yrittämisen ja elinkeinorakenteen muutokset olisivat sitä edellyttäneet*. (Lainaus Juha Sipilän hallituksen (2015–) ohjelmasta.)

Suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa nousee säännöllisesti esiin sumulamppuina toimivia avainkäsitteitä, joiden ympärille poliittinen keskustelu kiertyy. Aikaisemmin sumulamppukäsitteitä ovat olleet muun muassa ”Hallittu rakennemuutos” kokoomuslaisen Harri Holkerin hallituksen (1987–1991), ”Kilpailukyky” keskustalaisen Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) ja ”Kestävyysvaje” kokoomuslaisen Jyrki Kataisen (2011–2015) hallituksen aikana.[14] 2010-luvun jälkipuoliskolla ”Tilannekuva” on ollut tämänkaltainen avainkäsite. Sillä kuvataan suomalaisen yhteiskunnan, hyvinvointivaltion ja elinkeinoelämän vahvuuksia ja heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia, joiden avulla asetetaan politiikan strategiset politiikka-agendat.

Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) ohjelman alussa on kaksi liuskaa laaja tilannekuva, jonka varaan varsinainen hallitusohjelma on (periaatteessa)

---

14 Vanhasen hallituksen alussa pääministerinä oli Anneli Jäätteenmäki ja Kataisen hallituksen lopussa Alexander Stubb.

rakennettu. Sosiaali- ja terveyspoliittinen tilannekuva perustuu ensisijaisesti hyvinvointivaltion *taloudellisen kestävyyden* arviointiin, jolloin sen huomio kohdentuu eläkkeiden, terveys- ja sosiaalipalvelujen ja työttömyysturvan menoihin, jotka poliittisesti määrittyvät työeläke-, sosiaali- ja terveyspalvelu- ja työttömyysturvauudistuksiksi[15]. Mitä pidemmälle kohti vuosikymmenen loppua on edetty, sitä keskeisemmäksi taloudellinen kestävyys on tullut talouskasvun hiipuessa ja julkisen talouden velkaantuessa. Uudistamisen pelisäännöt määräytyvät ennen kaikkea julkisen talouden kestävyysvajeesta, joka yksityiskohtaisesta määritelmästä riippumatta on kiistatta merkittävä haaste.

Hyvinvointivaltion *sosiaalisen perustan* arviointi perustuu puolestaan elämänlaatuun, luottamukseen, eriarvoisuuteen, yhteenkuuluvuuteen ja hyvinvointivaltion kykyyn suojella kaikkein heikoimmassa asemassa olevia suomalaisia. Tätäkään ulottuvuutta ei toki ole suomalaisessa politiikassa unohdettu. Poliitikot ja virkamiehet pohtivat näitä teemoja jatkuvasti ja kansalaiset kiinnittävät niihin systemaattista huomiota. Sosiaalinen perusta ei kuitenkaan ole politiikan agendaa asettava voima samalla tavalla kuin taloudellinen kestävyys.

Tässä luvussa (kuin myös kokoelmassa yleensä) huomio kohdennetaan hyvinvointivaltion sosiaaliseen perustaan ja arvioidaan sitten hyvinvointivaltiota tuosta näkökulmasta. Luvun aluksi määritellään hyvinvointivaltion käsite. Sitten esitellään taloudellisen kestävyyden tilannekuvaa sekä sosiaalista perustaa. Loppupuolella kuvataan viimesijaisen turvan keskeisiä trendejä. Luku päättyy yhteenvetoon.

[15] Syksyllä 2015 eteenpäin nytkähtänyt SoTe-uudistus on tietysti lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus. Sen menopaineista kuitenkin suurin osa kohdentuu terveyspalveluihin, joissa on myös keskittämisestä saatavat suurimmat mittakaavaedut. Sosiaalipalvelujärjestelmä ei tarvitse SoTe-uudistusta lukuun ottamatta eräitä erikoistuneita vammaispalveluja. Tätä kirjoitettaessa marraskuussa 2016 on vielä liian aikaista pohtia SoTe-uudistuksen vaikutuksia viimesijaisen turvan kysyntään ja tarjontaan. Keskeinen kysymys kuitenkin on, miten aikuissosiaalityö rakentuu SoTe-alueen osana, kun toimeentulotuki siirtyy Kansaneläkelaitokselle.

Hyvinvointivaltio

Ennen viimesijaiseen sosiaaliturvaan perehtymistä on syytä määritellä sen rakennetta määrittävä *hyvinvointivaltion* käsite. Vuosikymmenten kuluessa sitä on tutkimuskirjallisuudessa ja politiikassa käytetty sekä toisiaan täydentävillä että poissulkevilla tavoilla. Käsitteissä on myös maakohtaista vaihtelua. Samalla on kuitenkin myös yhteisiä nimittäjiä. Suomalaista (ja muita samankaltaisella tavalla rakentuneita) kansallisvaltiota voidaan pitää hyvinvointivaltiona, mikäli seuraavat kahdeksan kriteeriä samanaikaisesti täyttyvät:

1. Sosiaaliset oikeudet on turvattu perustuslailla tai sitten muu sitä läheisesti vastaava lainsäädäntö kattaa systemaattisesti eri väestöryhmien sosiaaliset oikeudet: samaten lainsäädäntö määrittää kansalaisten ja organisaatioiden (yhteisöjen ja yritysten) välilliset ja välittömät maksuvelvollisuudet[16];
2. Sosiaalipoliittinen järjestelmä perustuu sosiaalisten riskien (syiden) määrittelyyn ja yhteiskunnallisen uudelleenjaon ja sosiaalisen sääntelyn avulla tapahtuvaan riskien hallintaan joko ennalta ehkäisevästi tai korjaavasti. Sosiaalisia riskejä liittyy ensinnäkin lapsuuteen, vammaisuuteen, sairauteen, vanhuuteen, toiseksi asumiseen, työttömyyteen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen ja koulutukseen, ja kolmanneksi ylivelkaantumiseen ja maahanmuuttoon. Sosiaalisten riskien määritelmä on laajempi kuin valtioneuvoston työnjaosta annetun asetuksen mukainen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala: se kattaa paitsi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan myös osat oikeus-, opetus- ja kulttuuri-, sisä-, työ- ja elinkeino-, valtionvarain- ja ympäristöministeriöiden hallinnonaloista;

16 Tämä saattaa kuulostaa itsestäänselvyydeltä. Kansainvälisesti ei kuitenkaan ole tavatonta, että lainsäädäntö hyväksytään ilman, että hallitus sitoutuu sen rahoitukseen joko korvamerkityllä maksulla tai yleisellä verotuksella. Tämä on tavanomainen käytäntö Itä-Euroopassa. Siten etuuksia ja palveluja ei ole saatavissa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Suomessa tämä ongelma on suhteellisen pienimuotoinen. Sitä esiintyy lähinnä kuntapalveluissa, jolloin alibudjetointi voi aiheuttaa palvelujen tarjonnan vajausta esimerkiksi vammais-, lastensuojelu- ja päihdepalveluissa.

3. Syy- ja riskiperustaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle jäävän viimesijaisen turvan asema sosiaalipoliittisessa järjestelmässä on vähäinen, kun merkitystä arvioidaan suhteellisina asiakasmäärinä tai rahavirtoina: lisäksi viimesijaisen turvan käyttäjien ei tulisi olla riskien suhteen määrittyneitä, toisin sanoen toimeentulotuen asiakkaiden ei tulisi olla esimerkiksi sairaita tai työttömiä, vaan yksinomaan tai ensisijaisesti henkilöitä, joiden elämäntilanne kytkeytyy samanaikaisesti useampaan riskiin tai määrittämättömiin tekijöihin;
4. Sosiaaliset oikeudet perustuvat institutionaalista rakennetta läpäiseviin perusperiaatteisiin, joista tärkeimmät liittyvät yksilöllistettyihin sosiaalisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, sukupolvien riippumattomuuteen, oikeuksien siirrettävyyteen työ- sekä asuinpaikasta ja -maasta toiseen sekä sukupuolten yhtäläiseen kohteluun;
5. Sosiaalipolitiikka on organisoitu koordinoiduksi ja lakisääteiseksi kokonaisuudeksi, jossa yksittäisten riskinhallintajärjestelmien sisäiset uudelleenjaon ja sääntelyn muodot on koordinoitu ja riskinhallintajärjestelmien välillä on riittävä työnjako ja yhteistoiminta. Suomessa keskeinen haaste on ollut riskikohtaisten palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmien yhteensovittaminen: parhaiten ne on yhdistetty työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa ja työttömyydessä, haasteellinen on tilanne vanhusriskissä, jossa eläke- ja palvelujärjestelmät ovat kehittyneet erillisiä polkuja pitkin;
6. Julkisista menoista merkittävä osa, useimmiten noin puolet kohdennetaan sosiaalisiin riskeihin vastaaviin sosiaalimenoihin tai niihin rinnastettavissa oleviin verovähennyksiin: tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että sosiaalimenojen brutto- ja nettomäärät eroavat huomattavasti ja ESSPROS-sosiaalimenomääritelmä[17] on suppeampi kuin edellä käsitelty sosiaalisiin riskeihin perustuva määritelmä;

[17] *The European system of integrated social protection statistics* (ESSPROS) on 1970-luvun puolivälissä silloisessa Euroopan yhteisössä käyttöönotettu sosiaalimenoluokitus. Luokitusta on muutamaan kertaan uudistettu vastaamaan järjestelmien kehitystä, viimeksi vuonna 2007 (Parlamentin ja neuvoston asetus 458/2007). Suomessa aikasarjat on harmonisoitu tämän luokituksen mukaisiksi jo vuodesta 1980 eteenpäin. Se soveltuu paremmin

7. Hyvinvointivaltiolla on todennetusti sekä objektiivista että koettua hyvinvointia ja terveyttä edistävä vaikutus erityisesti heikommassa asemassa olevissa ryhmissä: tässä ratkaisevaan rooliin asettuu hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne ja sen resursseja uudelleenjakava ja käyttäytymistä sääntelevä vaikutus;
8. Sosiaali- ja terveystilastointi mahdollistaa hyvinvointivaltion ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen arvioinnin ja tietoperustaisen päätöksenteon demokraattisessa prosessissa. Tilastoilla julkinen valta voi arvioida toimenpiteidensä kohdentumista ja vaikuttavuutta. Kattava tilastointi- ja seurantajärjestelmä luo lähtökohtaisesti kestävän perustan tosiasiaperusteiselle päätöksenteolle valtioneuvostossa ja työmarkkinaosapuolten neuvotteluissa. Samaten ovat käytössä kattavat tiedot sosiaalimenojen kohdentumisesta ja rakenteesta.

Suomalainen sosiaalipoliittinen järjestelmä täyttää nämä hyvinvointivaltiolle asetettavat kriteerit. Nämä kriteerit ovat täyttyneet 1980-luvulta alkaen. Vuosina 2011–2015 tehdyt leikkaukset eivät ole muuttaneet Suomen mallin asemaa hyvinvointivaltiona. Vuoden 2016 näkökulmasta myöskään vuosina 2017–2020 tehtäväksi sovitut sosiaalimenojen leikkaukset ja asiakasmaksujen korotukset eivät tuo tässä suhteessa ratkaisevaa muutosta, kun sosiaalipolitiikkaa ja hyvinvointivaltiota tarkastellaan makrotasolla institutionaalisena järjestelmänä. Mikrotasolla kotitalouksien toimintakyky voi kuitenkin olennaisesti heiketä useiden leikkausten ja lisämaksujen osuessa samanaikaisesti jo alun perin niukassa ja haavoittuvassa asemassa olevaan kotitalouteen.

Näiden kriteerien ohella hyvinvointivaltion käsite on syytä suhteuttaa kahteen muuhun sitä lähellä olevaan käsitteeseen. *Euroopan sosiaalinen malli* on Euroopan unionin perussopimusten, perusoikeuskirjan ja poliittisten prosessien (Lissabonin strategian, 2000–2010 ja Eurooppa 2020 -strategian) myötä rakentunut eurooppalainen ymmärrys hyvästä institutionaalisesta rakenteesta. Euroopan sosiaalisen mallin käsitettä on määritelty lukuisilla eri tavoilla,

vakuutusetuuksien kuin palvelujen luokitteluun, eikä ota huomioon veroja tai verovähennyksiä. Lisäksi maiden välillä eroja siinä suhteessa, miten niin sanotun toisen pilarin tulonsiirrot ja palvelut luokitellaan.

mutta yleensä siitä nimetään 10–12 toisiaan täydentävää ulottuvuutta. (Saari 2003.) Lähtökohtaisesti Euroopan unionin jäsenvaltio ei voi olla hyvinvointivaltio, mikäli se ei täytä Euroopan sosiaalisen mallin kriteerejä. Euroopan unionin neuvoston alainen Sosiaalisen suojelun komitea (*Social Protection Committee*) on vuosikymmenten myötä pyrkinyt ohjaamaan jäsenvaltioiden uudistamista erilaisten avainkäsitteiden avulla, joista viimeisimmät kaksi käsitettä ovat Sosiaalinen investointivaltio ja Sosiaalisten oikeuksien pilarit. (Bouget ym. 2015; COM(2016) 127.)

Suomen mallin käsite puolestaan viittaa hyvinvointivaltion, julkisen vallan muiden poliitikkojen (ennen kaikkea talous, työllisyys- ja koulutuspolitiikat), työmarkkinaosapuolten, työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän muodostamaan kokonaisuuteen, jota julkinen valta yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa säätelee kollektiivisella päätöksenteolla. Se muodostaa osin itseohjautuvan ja -vakauttavan järjestelmän, jonka institutionaaliset rakenteet voivat olla toisiaan osittain korvaavia funktionaalisia substituutteja. (Saari 2006.)

Taloudellinen kestävyys

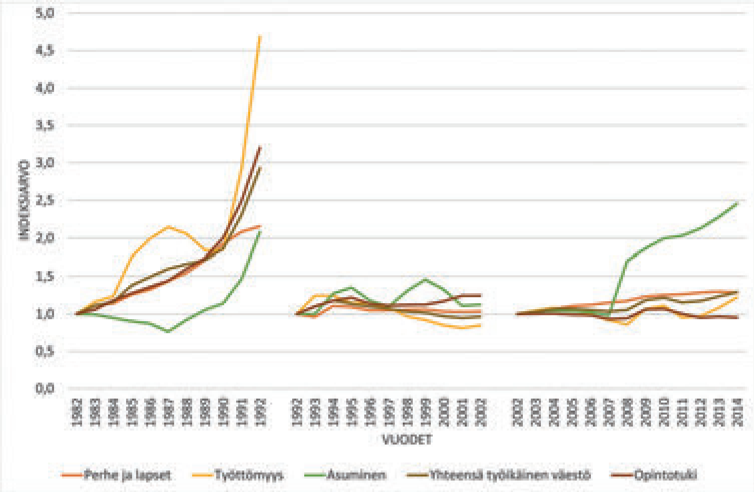
Suomen 2010-luvun hallitusten (2011–2019) tilannekuva perustuu kasvua, työllisyyttä ja julkistaloutta koskeviin tunnuslukuihin, jotka sen käyttöön tuottavat valtiovarainministeriö (VM) ja Euroopan unionin komissio (tarkkaan ottaen sen talouspolitiikasta vastaava pääosasto). Niiden talouskasvua, työllisyyttä ja julkisen talouden vakauttamista koskevat tavoitteet määräytyvät niiden julkistaloudellisten ehtojen puitteissa, jotka vuonna 2012 Kreikan julkisen talouden rahoituskriisin ratkaisun yhteydessä solmittu Finanssipoliittinen sopimus (FIPO) Suomelle (ja muille EMU:n jäsenmaille) asettaa. Muun ohella se asettaa ehtoja julkisen talouden – kuntatalous, valtiontalous ja sosiaaliturvarahastot – velkaantumiselle, alijäämälle ja rakenteelliselle tasapainolle. Kansallisesti alijäämää on sanoitettu kestävyysvajeella, jolla arvioidaan julkisten tulojen ja menojen pitkän aikavälin tasapainoa erilaisilla kasvu-, työllisyys- ja korko-oletuksilla. Suomen ja komission talouspolitiikan suuntaviivojen välillä ei ole ollut merkittävää jännitettä 2010-luvulla. Suomen

julkisessa taloudessa on ollut kestävyysvaje vuoden 2009 kriisistä lähtien. Tuloja lisäävät ja menojen kasvua hillitsevät toimenpiteet eivät ole muuttaneet tätä perustilannetta vuosina 2011–2015.

Suomalaisen sosiaali- ja terveyspolitiikan taloudelliseen kestävyyteen liittyy neljä finanssipoliittista mekanismia, jotka ovat *ennustettavuus*, *automaattinen vakauttaminen*, *odotusten alentaminen* ja *leikkausten politiikka*. Vuosien mittaan sosiaalipolitiikan institutionaaliseen rakenteeseen on lisätty useita itseään korjaavia tai tasapainottavia mekanismeja, jotka tekevät julkistalouden toiminnasta aikaisempaa *ennustettavamman*. Samalla poliitikkojen linjaukset on sidottu tiiviimmin pitkäjänteisiin, yli hallituskauden ulottuviin prosesseihin, jotka vähentävät poliittisen harkinnan merkitystä poliittisessa päätöksenteossa. Näitä ovat muun muassa ”rullaava” valtiontalouden budjettikehys (mukaan luettuna verovähennykset), edellä mainittu FIPO-päätös, sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneperusteiset valtionosuudet, sekä ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja työttömyysturvan peruspäivärahan niin sanotut EMU-puskurit (ja samankaltaiset puskurit työeläketurvassa). Verrattuna 1990-luvun alun tilanteeseen 2010-luvun hyvinvointivaltio sopeutuu toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin varsin ennustettavasti.

Toinen finanssipoliittinen mekanismi on *automaattinen vakauttaminen*, jolloin sosiaali- ja terveyspolitiikka vastaa talouden laskukausiin automaattisella menoekspansiolla. Automaattisten vakauttajien merkitystä on havainnollistettu kuviossa 1, jossa on arvioitu työikäisen väestön sosiaalisten riskien kustannuskehitys kolmena ajanjaksona. Ensimmäinen ajanjakso (1982–1992) kertoo ensin päätösperäisestä menojen lisäyksestä 1980-luvulla, jonka jälkeen menot lisääntyvät voimakkaasti rakenteellisista syistä. 1990-luvun alussa automaattiset vakauttajat toimivat hyvin nopeasti. Tärkeimpänä olivat työttömyys- ja perhe-etuudet, mutta myös opintoihin ja asumiseen liittyvät menot kasvoivat voimakkaasti.

Kuvioon 1 tiivistetyt tulokset osoittavat, että asumistuki- ja työttömyysturvamenot kasvavat voimakkaasti talouden taantumissa, erityisesti 1990-luvun alussa ja 2010-luvulla. Näiden kahden ajanjakson sisäinen logiikka eroaa kuitenkin niin, että 1990-luvulla työttömyysturva reagoi voimakkaammin



Kuvio 1. Sosiaalimenot automaattisina vakauttajina: työikäisen väestön sosiaalisten riskien kustannuskehitys kiintein hinnoin (2015) 1 = 1982, 1992 ja 2002
(Lähde: Sosiaalimenotietokanta ja Kela)

kuin asumistuki, kun taas 2010-luvulla tilanne on ollut päinvastainen: jälkimmäisessä tapauksessa selitys on työttömyyden nousun ohella vuokrien voimakas kasvu, mikä on kanavoitunut asumistukeen. Samaten havaitaan, että menot eivät ole taloudellisen taantuman jälkeen palanneet sitä edeltäneelle tasolle. Suurin piirtein sama työllisyysaste tuottaa eri määrän sosiaalimenoja ennen ja jälkeen laman. Kaikkien sosiaalimenojen vuosimuutos on ollut maltillisempaa. Tämä ei ole yllätys, koska sosiaalimenoista lapsilisät, vammaisetuudet sekä eläke- ja terveysmenot eivät (edelleenkään) ole suhdanneherkkiä. Voimakkaammin on reagoinut sosiaalimenojen suhde BKT:een. Sen kohdalla selitys on osoittajassa olevien sosiaalimenojen kasvu ja nimittäjässä olevan bruttokansantuotteen samanaikainen supistuminen, mikä tuottaa voimakkaan yhteisvaikutuksen.

Kolmas finanssipoliittinen mekanismi on tulevaisuuden *odotusten alentaminen*, mikä vähentää poliittista painetta menolisäyksiin. Politiikka tähtää tu-

levaisuuden muuttamiseen ja julkisten menojen päätösperäinen lisääminen on vakiintunut tapa muokata tulevaisuutta. Tulevaisuuden odotukset ovat tärkeä poliittinen hallinnan mekanismi, sillä mitä synkemmäksi ja epävarmemmaksi tulevaisuus määrittyy, sitä vähemmän on tilaa päätösperäisille menolisäyksille. Käytännössä hallinnasta vastaavat pitkän aikavälin talousennusteita tekevät organisaatiot, kuten Suomen Pankki ja valtiovarainministeriö. Tämä ei tarkoita, että tulevaisuuden menoennusteita tekevät tahot tietoisesti tekisivät virheellisiä laskelmia estääkseen menolisäyksiä. Tulevaisuuslaskelmien poliittisesta manipuloinnista ei ole näyttöä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön ennusteet talouskasvusta, työllisyydestä tai julkisen talouden kestävyydestä eivät ole merkittävästi muita kielteisempiä (VTV 2016). (On toki mahdollista ajatella, että kaikki ennustelaitokset ovat saman maailmankuvan sitomia, joten myös ennusteet ovat samalla tavalla painottuneita. Tästäkään ei ole systemaattista näyttöä.) Keskeinen päätösperäistä menolisäystä rajoittava tekijä on väestön demografinen siirtymä, mutta myös tulopohjassa on lukuisia epävarmuustekijöitä: kuvaavaa on myös se, ettei juurikaan ole näkyvissä menokehitystä hillitseviä tekijöitä, kuten esimerkiksi työn tuottavuuden poikkeuksellista nousua.

Viimeinen finanssipoliittinen mekanismi on *sosiaali- ja terveyspolitiikan menoleikkaukset*. Niiden yhteydessä 2010-luvun hallitukset ovat käyttäneet kahta poliittisen hallinnan mekanismia. Ensinnäkin se on *välttänyt moitetta* (*blame avoidance*) kytkemällä päätösperäiset menoleikkaukset rakenteellisiin uudistuksiin, jolloin ne voidaan kehystää politiikkauudistuksiksi tai -siirtymiksi. Moitteen välttämisen tavanomainen väline on ns. *Paha raha–hyvä raha*-politiikka, jossa leikkauksiin liitetään kohdennettuja lisämäärärahoja. (Weaver 1986.) Esimerkkejä näistä ovat hallituksen valitsemat kärkihankkeet, jotka se valmisteli syksyllä 2015 ja toimeenpani keväästä 2016 eteenpäin. Ne edistävät hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen uudistumista kohdentamalla resursseja varsin pieniin kokeiluhankkeisiin samalla kuin palvelujen ja tulonsiirtojen perusrahoitusta leikataan julkisen talouden vakauttamiseksi ja kannustinrakenteiden uudistamiseksi.

Toiseksi se on mahdollisuuksien mukaan *depolitisoinut* päätösperäisiä menoleikkauksia käyttämällä niiden välineenä indeksien jäädytystä, kytkemällä ne rakenteellisiin muutoksiin ja siirtämällä leikkausten toimeenpanon kuntien, työvoimaviranomaisten, sairaanhoitopiirien ja sosiaalitoimistojen tehtäväksi. Useimmat tasamääräiset tai tulovähenteiset etuudet on sidottu elinkustannusten muutosta seuraavaan kuluttajahintaindeksiin. (Tämän ohella on osin ansiokehitykseen suhteutettuja etuuksia, kuten työeläkkeet ja niitä selkeämmin seuraavia, kuten ansioihin suhteutetut lyhytaikaisiksi tarkoitetut etuudet.) Jättämällä indeksikorotukset tekemättä (eli jäädyttämällä ne) tai purkamalla hintojen ja etuuksien (tai palvelumaksujen) välinen kytkentä kokonaan etuuksien nimellinen arvo pysyy ennallaan, mutta niiden ostovoima heikkenee kuluttajahintojen nousun verran. Rakenteellisessa depolitisoinnissa etuuksien tason tai palvelujen laadun muutos kytketään jonkun toisen mittarin muutokseen (kuten eliniän pidentymiseen tai väestörakenteen, sairastavuuden ja työttömyyden muutokseen), jolloin erillistä poliittista päätöstä etuustason laskusta tai palvelujen heikentämisestä ei tarvitse tehdä. (Tätä mallia käytetään muun muassa työeläkkeissä ja kunnille maksettavissa valtionosuuksissa. Samankaltaista mallia voisi periaatteessa käyttää myös työttömyysturvassa, jolloin (alueellisen) työttömyyden kasvu tietyn rajan ylitse alentaisi työttömän etuutta, sen määräytymisperusteita ja kestoa.) Siirtämisessä julkinen valta vähentää alueellisten ja paikallisten viranomaisten käytössä olevia määrärahoja ja edellyttää niiden tekevän itsenäisesti ratkaisut uudelleen kohdentamisesta puitelakien sisällä.[18]

---

[18] Mainitsemisen arvoista on, että hallitus ei ole tulevaisuusarvioinneissaan ottanut huomioon etuuksiin ja palveluihin liittyvien leikkausten vaikutuksia köyhyyteen ja eriarvoisuuteen. Hallituksen budjettiin (2016 ja ennusteet seuraaville vuosille) sisällytetyt ”Kaikille mahdollisuus hyvinvointiin” -tunnusluvut ovat tästä ajankohtainen esimerkki marraskuulta 2015. Budjettiin on sisällytetty sen toimeenpanon seurannassa käytettävät arviointi-indikaattorit. Ne ovat kokoelma valtioneuvoston valitsemia mittareita, jotka ovat saatavissa useammalta vuodelta samanlaisina. Siten ne ovat historian ehdollistamia. Suurin osa indikaattoreista on kytköksissä palvelutuotantoon, jolloin määrärahasta voidaan laskea tehtävien suoritteiden määrä. Esimerkkinä voidaan mainita kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärä, joka määräytyy suoraan budjetista: määrärahalla voidaan tuottaa tietty määrä kuntouttavan työtoiminnan asiakaspäiviä. Haasteellisemmat mittarit mittaavat tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Niihin sisältyvät toimeentulotuen asia-

Uudistusten aiheuttamasta ”kivusta” (suomalaisten poliitikkojen leikkausten yhteydessä viljelemä käsite) huolimatta päätösperäisten leikkausten ja uudistusten toimeenpano on enimmäkseen ollut varsin pragmaattista yhteiskuntapolitiikan valmistelua, päättämistä ja toimeenpanoa suhteellisen vauraassa yhteiskunnassa. Suurimmalle osalle suomalaisista niiden vaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä. Hyvinvoivan ja terveen enemmistön elämässä ei tapahdu merkittäviä muutoksia elintasossa, elämänlaadussa eikä elämäntavassa. Vähemmistölle niillä on huomattavia vaikutuksia elintasoon, elämänlaatuun ja elämäntapaan. Erityisen merkittäviä vaikutukset ovat sille ryhmälle, jolla jo ennen leikkauksia oli vaikeuksia tasapainottaa tulot ja menot.

Päätösperäiset leikkaukset ovat olleet makrotasolla mittavia, kun niitä suhteutetaan 1990-luvun alun leikkauksiin, mutta kotitalouksien tasolla vaikutukset ovat suhteellisen maltillisia lyhyellä, muutaman vuoden aikavälillä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) on arvioitu valtiontalouteen tehtyjen leikkausten vaikutuksia kotitalouksien tulotasoon mikrosimulaatiomenetelmillä. Niissä on tarkasteltu eri mallikotitalouksien kohtaamia tulomenetyksiä erityisesti perusturvan kannalta arvioituna. Tämä perusturvakäsite on laajempi kuin tässä kokoelmassa käytetty viimesijainen turva. Tärkeimmät etuudet ovat työttömyysturvaetuudet, sairausvakuutusetuudet, eläketurva, perhe-etuudet, asumistuet, veroluonteiset maksut ja toimeentulotuki. Simulaatiot mallintavat siis päätösperäisiä muutoksia. Ne eivät ota huomioon kotitalouksien toimintaympäristössä samanaikaisesti tapahtuneita muita muutoksia. Näiden laskelmien mukaan:

> Jos tarkastellaan vain vuosien 2015 ja 2016 välistä muutosta, esimerkkilaskelmien kotitalouksissa käytettävissä olevat tulot muuttuvat -2 prosentista +2 prosenttiin. Tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että esimerkkilaskelmissa on oletettu palkkojen ja niihin sidottujen etuuksien kuten ansiosidonnaisten työttömyyspäivärahojen kehittyvän ansiotasoindeksiennusteen mukaisesti. (Lehtelä ym. 2016, 43.)

kasmääriä, köyhyyttä ja eriarvoisuutta koskevat luvut. Niissä vuosien 2015 ja 2016 (ja osin myös edellisten vuosien) arviot ovat samat.

Nämä tulokset eivät kerro massiivisesta eriarvoistumista. Niitä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon se, että mallikotitalouksien jäsenet olivat terveitä eikä heillä ollut merkittäviä kotitalouksien käyttäytymiseen vaikuttavia riippuvuuksia (addiktioita) tai muita samankaltaisia toimintakykyä rajoittavia tekijöitä, jotka ovat tavanomaisia viimesijaisen turvan asiakkaiden keskuudessa. Samaten laskelmissa ei oteta huomioon ylivelkaantumista ja palvelumaksuja. Lisäksi tutkimuksen tekijät huomauttavat etuuksien jo alun perin alhaisesta tasosta, pitkäaikaisen käytön haasteista sekä asumiskustannusten korkeasta tasosta. Samaten pitkään jatkuvina leikkausten kumulatiivinen vaikutus kasvaa olennaisesti suuremmaksi, joten vuosien mittaan niiden merkitykset kotitalouksien selviytymiselle muuttuvat merkittäviksi. (Ahola 2016.)

Julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävät menoleikkaukset ja institutionaaliset (rakenteelliset) uudistukset ovat asettuneet poliittisten valtasuhteiden mukaiseen muotoon perustuslain (1995/2000) asettamissa rajoissa. Hallitus on valikoinut leikkausten kohteeksi ne sosioekonomiset ryhmät ja sosiaalipoliittiset teemat, joissa organisoitu vastustus ja poliittinen riski ovat vähäisimpiä. Se on perunut leikkauksia niissä tapauksissa, joissa yhteiskunnallinen vastustus on osoittautunut poliittiseen haittaan nähden liian suureksi: ilmeisimmät esimerkit ovat vuoden 2015 hallitusohjelmassa sovittu eläkkeensaajan asumistuen leikkausten peruminen marraskuussa 2015 ja päivähoitomaksujen korotuksen peruminen elokuussa 2016. Edellisessä tapauksessa hallitus taipui eläkeläisten ja jälkimmäisessä tapauksessa keskiluokkaisten lapsiperheiden edessä. Poliittiset irtopisteet kohdentuivat eläkeläisten kohdalla perussuomalaisille ja päivähoitomaksuissa kokoomukselle. Merkityksellistä on, että hallitus perui leikkaukset *organisoitumattomien* ryhmien edessä, kun poliittinen paine toimia näin kanavoitui julkisuuden ja sosiaalisen median kautta. Perinteisesti leikkauksia on peruttu organisoituneiden ryhmien painostuksen edessä.

Muuten hallitusohjelmassa sovitut uudistukset on toimeenpantu intressiryhmien valtaresurssien mukaisessa muodossa 2015 jälkeen. Malliesimerkkinä tästä on marraskuussa 2015 sovittu ja budjettiriihessä huhtikuussa 2016 täsmennetty sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus, jossa näiden palvelujen tuotta-

minen tapahtuu kahdeksallatoista maakuntaperustaisella itsehallintoalueella asiantuntijoiden suosittelemien viiden suuralueen sijasta. Tämä vastasi hyvin Suomen Keskustan poliittisia intressejä, joka korostaa maakuntien vahvuutta suhteessa valtioneuvostoon. Vastaavasti SoTe-uudistuksen yritys- ja markkinalähtöisyys oli yhteensopiva kokoomuksen intressien kanssa, koska se luo markkinoita julkiselle taholle palveluja tuottaville terveys- ja sosiaalialan yrityksille.

Sosiaalinen perusta

Talouskasvun, työllisyyden ja julkisen talouden kestävyyden korostaminen ovat olleet suomalaisen yhteiskuntapolitiikan peruslinja 1990-luvun alusta alkaen. (Retoriikassa se on ollut tavoite jo aikaisemmin, mutta julkisen talouden ylijäämä ja edullinen väestörakenne antoivat poliitikoille jakovaraa, jota he aktiivisesti myös käyttivät.) Kuitenkin huomionarvoista on, että Sipilän hallitus oli Lipposen ensimmäisen hallituksen jälkeen ensimmäinen hallitus, jossa eriarvoisuuden vähentämistä ei asetettu erilliseksi hallitusohjelman kärkitavoitteeksi. Muistin virkistämiseksi voi esimerkiksi nostaa esiin Kataisen (2011–2015) hallituksen ohjelman, jossa hallituksen toimintaa ohjasi ”köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen; julkisen talouden vakauttaminen; sekä kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen”. Tämänkaltaista kolmikärkistä linjausta ei ole Sipilän hallituksen ohjelmassa. Hallitus kuitenkin korjasi tämän valuvian nimittämällä tammikuussa 2017 valtioneuvoston kansliaan sijoitetun työryhmän analysoimaan yhteiskunnallisen eriarvoistumisen pysäyttämisen mekanismeja.

Sosiaalisen perustan analysointi kytkeytyy kansalaisuudesta käytyyn keskusteluun. Hyvinvointivaltioon liittyvää kansalaisuuden muotoa on perinteisesti kutsuttu sosiaaliseksi kansalaisuudeksi (*social citizenship*). Käsitteen juuret sosiaalitieteellisenä käsitteenä ovat englantilaisen sosiologi T.H. Marshallin (1893–1981) esseessä *Citizenship and Social Class*. Se on julkaistu alun perin vuonna 1950, mutta laajempaa huomiota siihen alettiin kiinnittää vuonna 1963 tapahtuneen uudelleenjulkaisun myötä. Siinä Marshall esitti vaiheittain laajenevan kansalaisuuden muokkaavan luokkarakennetta niin, ettei

sillä enää ole olennaista merkitystä sosiaalista yhteenkuuluvuutta rajoittavana tekijänä. Tärkein kansalaisuutta laajentava tekijä on ollut oikeuksien vaiheittainen laajentuminen yksilöllisistä (kuten oikeus omistamiseen ja oikeusturvaan) oikeuksista poliittisiin (kuten oikeus asettua ehdolle, äänestää ja tulla valituksi ja nimitetyksi) oikeuksiin ja edelleen sosiaalisiin oikeuksiin, joista tärkeimmät ovat liittyneet koko väestölle kohdennettuihin eli universaaleihin tulonsiirtoihin ja palveluihin. (Marshall 1950; keskustelusta ks. Bulmer & Rees 1996; Saari 2013c.)

Marshall yliarvioi sosiaalisten oikeuksien merkityksen ja aliarvioi eriarvoisuuden pysyvyyden. Edistyneimmissäkin hyvinvointivaltioissa rakenteelliset jaot ja kulttuuriset erot vaikuttavat sosiaalietuuksien ja yhteiskunnallisten (sosiaali-, terveys-, koulutus- ja työllisyys-) palvelujen institutionaaliseen rakenteeseen ja kohdentumiseen siten, että vahvimmassa asemassa olevien ryhmien etuudet ja palvelut ovat yleensä heikoimmassa asemassa olevien ryhmien etuuksia ja palveluja paremmat sekä tasoltaan että laadultaan kun etuuksien ja palvelujen tarve on vakioitu. Selitys tälle on ansioihin suhteutettujen verojen ja maksujen ja sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen välinen yhteys, jonka keskeisyyttä yleistä verotusta kannattanut Marshall aliarvioi. Samalla hän kuitenkin osoitti merkittävän kansalaisuuden ja luokkarakenteen välisen sosiaalisen mekanismin, jota voi käyttää hyvinvointivaltion vaikuttavuuden ja sosiaalisen perustan tilan arvioinnissa.

Marshall ratkaisi sosiaaliturvariippuvuuden aiheuttaman haasteen sosiologeille tavanomaisesti vetoamalla yhteiskunnan reiluuteen ja sosiaalisiin normeihin. Hivenen yksinkertaistaen hän väitti, että ihmiset sisäistävät sosiaaliseen kansalaisuuteen liittyvät sosiaaliset normit, joten huoli sosiaaliturvariippuvuudesta ja siihen liittyvästä laajamittaisesta vapaamatkustamisesta on turha tai ainakaan sen merkitystä ei kannata liioitella. Samaten hän ajatteli, että sosiaalisella kansalaisuudella ei ole työetiikkaa heikentävää vaikutusta, koska oikeudenmukaisessa, kansalaisuuden varaan rakentuvassa yhteiskunnassa ihmiset noudattavat reiluksi koettuja pelisääntöjä. Hän ei kuitenkaan ollut sokea kannustinten merkitykselle. Hän nimittäin korosti yhteisten palvelujen, kuten julkisen terveydenhuollon, ensisijaisuutta sosiaa-

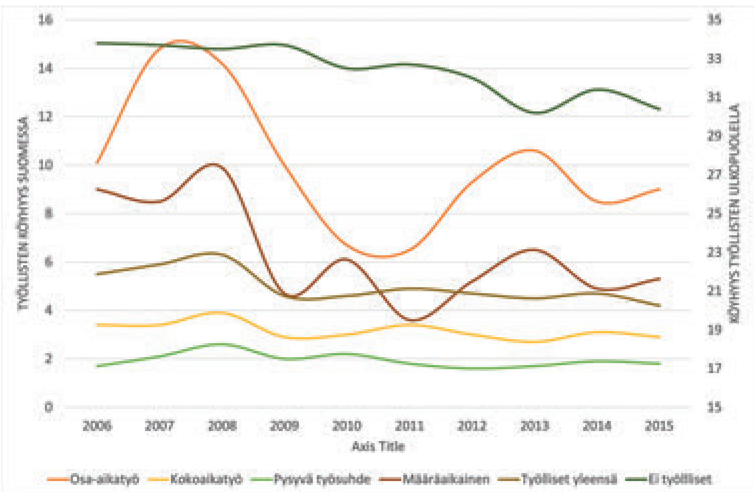
lisen kansalaisuuden lähteenä, mihin nähden tuloeroja tasaavat tulonsiirrot ovat toissijaisia. Myöhemmässä vertailevassa ja sosiaalisten oikeuksien indeksin rakentamiseen nojaavassa kansalaisuustutkimuksessa tämä palvelujen ensisijaisuutta korostava tulkinta on jäänyt sivuun huomion kohdistuessa kansalaisuuteen liittyviin tulonsiirtoihin, erityisesti eläkkeisiin, työttömyysturvaan ja sairausvakuutukseen.

Perinteisin ja yksioikoisin tapa arvioida sosiaalisen kansalaisuuden toteutumista ja samalla yhteiskunnan sosiaalista perustaa on laskea köyhien osuus väestöstä ja täydentää sitä eräillä eriarvoisuutta kuvaavilla hajontaluvuilla. Tästä näkökulmasta hyvinvointivaltion perusta on sitä vahvempi, mitä vähemmän tarkasteltavassa maassa on köyhiä – miten köyhyys sitten tarkkaan ottaen määritelläänkin. Köyhyyden muutokset ovat jatkuvan mielenkiinnon kohteena. Mittareita on monenlaisia ja ne kohdentavat köyhyyden eri väestöryhmiin. Esimerkiksi vakavasta materiaalisesta köyhyydestä kärsi Suomessa 2015 noin 2 % koko väestöstä, mutta moniulotteista köyhyyttä (AROPE) kohtasi jo noin 17 % koko väestöstä. Kumpikin luku on perusteltavissa, mutta niiden poliittiset johtopäätökset ovat erilaisia: edellinen luku kertoo sosiaalisesti kestävästä yhteiskunnan perustasta, jälkimmäinen puolestaan viestii merkittävistä haasteista, jotka edellyttävät julkisen vallan politiikan uudelleenmuotoilua. Mittarista riippumatta köyhyysasteet voidaan sitten laskea eri väestöryhmille. Tavanomaista on tarkastella esimerkiksi koulutustason tai asumismuodon vaikutusta köyhyysasteeseen.

Sosiaaliturvariippuvuuden kannalta on mielekästä tarkastella suhteellista köyhyyttä erikseen työssä ja työelämän ulkopuolella olevilla (kuvio 2). Työssä olemisen käsite on monella tavalla tulkinnanvarainen, koska sen määrittelyyn vaikuttaa pääasiallisen toiminnan määrittely, joka voidaan tehdä monella eri tavalla. Samaten mediaanitulojen muutokset vaikuttavat merkittävästi tulosten tulkintaan. Euroopan unionin tilastotoimisto Eurostatin määritelmiä käyttäen voidaan havaita, että suurin osa työllisistä on vankasti köyhyysrajan yläpuolella, kun rajana käytetään 60 % mediaanitulosta ja huomioon otetaan maksetut verot ja saanut tulonsiirrot. Näihin liittyvä asteikko on kuvion 2 vasemmassa reunassa. Osuudet ovat kuitenkin selkeästi korkeammat osa- ja

määräaikaisilla kuin kokoaikaisilla ja pysyvissä työsuhteissa olevilla. Osa- ja määräaikaisten köyhyysasteet laskivat merkittävästi 2010-luvulle tultaessa, jonka jälkeen on havaittavissa käänne. Toisaalta köyhyysosuudet ovat selvästi korkeammat työelämän ulkopuolella. Ryhmä on toki hajanainen. Siihen lukeutuu muun muassa paljon työtunteja tekeviä opiskelijoita, joiden köyhyys on tilapäistä. Ero on joka tapauksessa niin suuri, että tämä käyrä on sijoitettu eri asteikolla, joka on kuvion 2 oikeassa laidassa. Heistä vajaa kolmannes on köyhiä. Kaikkineen hallitusten viljelemä sanonta ”työ on parasta sosiaaliturvaa” on perusteltu suurimmalle osalle työssä olevista. Koko väestön osalta suomalainen sosiaaliturva ei kuitenkaan ole sosiaalisesti kestävä tällä mittarilla tarkasteltuna.

Köyhyyden ja muiden resurssien mittaamisen ohella vakiintunut tapa arvioida yhteiskunnan sosiaalisen perustan tilaa on mitata siihen liittyviä ihmisten kokemuksia. Yhteistä näille mittareille on subjektiivinen kokemus: ne eivät siis mittaa tai arvioi esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista, vaan kansalaisten koettua käsitystä yhteiskunnan ja hyvinvoin-



Kuvio 2. Köyhyys töissä ja työvoiman ulkopuolella olevissa ryhmissä, %
(Lähde: Eurostat database)

tivaltion tilasta. Kaikissa näissä on erityisen huomion kohteena yhteiskunnallinen jakauma tason tai keskiarvon sijasta.

Elämään tyytyväisyys on tällä alueella vakiintunein mittari. Eurostat tuottaa säännöllisesti arviot Euroopan unionin jäsenvaltioissa asuvien henkilöiden elämään tyytyväisyydestä. Se on perinteisesti käyttänyt neljäluokkaista asteikkoa, jossa vaihtoehtoina ovat ei lainkaan tyytyväinen, vähän tyytyväinen, melko tyytyväinen ja erittäin tyytyväinen. Nämä luvut kertovat suomalaisten olevan varsin tyytyväisiä elämäänsä. Tyytymättömiä on ollut viime vuosina noin viitisen prosenttia. Isossa kuvassa ei ole tapahtunut huomattavia muutoksia Suomen EU-jäsenyyden aikana. Kaikkineen suomalaiset ovat elämään tyytyväistä kansaa. Systemaattisemmin sosiaalista perustaa voidaan tarkastella luottamuksen, eriarvoisuuden ja yhteenkuuluvuuden näkökulmista. Luottamus mittaa yhteiskunnan toimintakykyä, eriarvoisuus yhteiskunnan reiluutta ja yhteenkuuluvuus yhteiskunnan jakaumista.

Sosiaalisen perustan tärkein jakaumamittari on *luottamus* julkisen vallan kykyyn turvata kansalaisten hyvinvointi ja terveys reiluksi koetulla tavalla, mikä puolestaan kytkeytyy yhtäläiseen kohteluun sekä rakenteellisten jakojen ja kulttuuristen erojen hillintään. Luottamusta onkin arvioitu Suomessa systemaattisesti. Tutkimukset osoittavat toistuvasti Suomen keskimäärin olevan korkean luottamuksen yhteiskunnan. Vertailevasti se menestyy erinomaisesti sekä kanssaihmisten että julkisen vallan luottamusta arvioitaessa. Samalla on kuitenkin otettava huomioon luottamuksen eriytyminen yhteiskunnassa. Näitä käsittelevä systemaattinen tutkimus on osoittanut merkittäviä eroja väestön keskimäärän ja yhteiskunnan ”pohjalla” olevien väestöryhmien välillä.

Luottamus on yhteiskunnassa paljon korkeammalla tasolla yhteiskunnan hyvinvoivissa kerroksissa kuin sen pohjalla olevissa väestöryhmissä. Näitä luottamuseroja tutkinut Niko Eskelinen tiivistää seuraavasti:

> Luottamus sekä kanssaihmisiä että viranomaisia kohtaan yhteiskuntamme näkyvimmässä huono-osaisuuden notkelmassa on selkeästi alhaisempaa kuin suomalaisen kansan keskuudessa keskimäärin. Siinä missä keskiverto suomalaisista Kelan kansalaiskyselyn perusteella muihin ihmisiin luottaa jopa kaksi kolmasosaa

> (65 %), Huono-osaisin Suomi -tutkimusaineiston perusteella ruokaa jonottavista toisiin ihmisiin luottaa tarkastelun perusteella joko osittain tai täysin vajaa puolet (47 %) kyselyyn vastanneista. Erot luottamuksessa eri aineistojen välillä olivat sitäkin suurempia tarkasteltaessa luottamusta viranomaisia kohtaan: väestöaineiston perusteella viranomaisiin luotti jopa yli 81 prosenttia suomalaisista, kun vastaavasti ruoka-avussa käyvien keskuudessa viranomaisiin luotti vain noin joka toinen (53 %) ruoka-avun asiakas. Merkillepantavaa tutkimustulosten yhteydessä oli, että epäluottamus ruoka-avun asiakkaiden keskuudessa ei ollut ainoastaan heikompaa, vaan myös selkeästi syvempää. (Eskelinen 2016.)

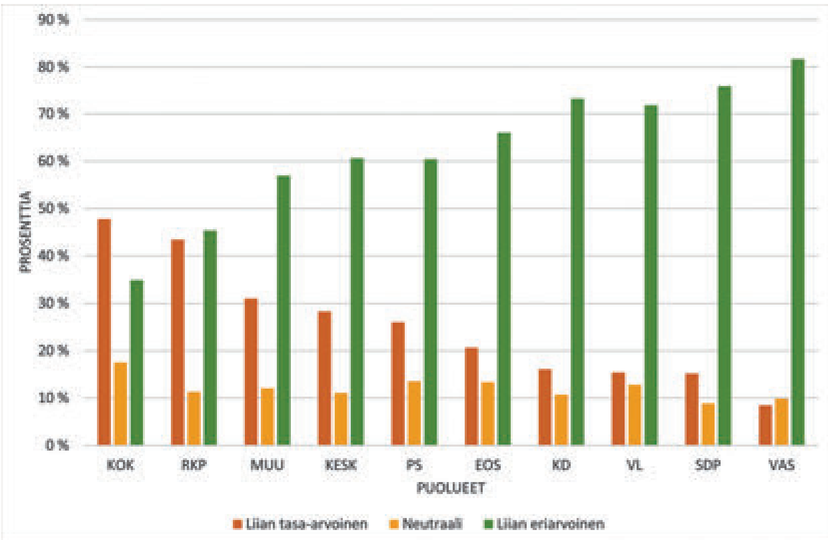
Havaitut erot ovat huomattavan suuria ja huonosti sovitettavissa yhteen korkean luottamuksen yhteiskuntaa koskevan julkisen kuvan kanssa.

Luottamuksen ohella yhteiskunnan sosiaalisen perustan tilaa voi arvioida myös suomalaisten eriarvoisuusnäkemyksillä tai kokemuksella samassa veneessä olemisesta tai olemattomuudesta. Kummassakin tapauksessa on havaittu suomalaisten keskuudessa olevan huomattavaa tyytymättömyyttä. Suomalaiset kokevat yhteiskunnan liian eriarvoiseksi ja he eivät myöskään näe suomalaisten olevan samassa veneessä. Suomalaisilla on myös poikkeuksellinen intohimo tasa-arvoisuuteen. (Kallio ym. 2013; Saari 2015a.) Tulokset ovat tutkimuksesta toiseen johdonmukaisia ja helposti toistettavissa. Seuraavassa tarkastellaan valikoivasti kuvaillen eriarvoisuutta ja samassa veneessä olemista vuonna 2016 kerätyllä WEBE2-aineistolla (N=2543), joka oli syksyllä 2016 uusin käytettävissä oleva aineisto.

WEBE2-kyselyssä eriarvoisuutta on kartoitettu neljän kysymyksen patterilla, jolla vastataan kysymykseen tulojen, asuinalueiden, terveyden ja koulutuksen eriarvoisuudesta. Kysymys on kehystetty muotoon ”x erot ovat liian suuret”. Kysymyksen muotoilu kannustaa vastaamaan myönteisesti, so. eriarvoisuutta korostavasti. Asteikkona on viisiluokkainen Likert. Muuttujien väliset korrelaatiot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä ja vaihtelevat välillä .3–.4. Niistä rakennetun summamuuttujan Cronbachin alfa on .69, mikä mahdollistaa summamuuttujan analysoinnin. Summamuuttujan tulokset ovat yksiselitteiset. Sen mukaan noin kaksi kolmasosaa suomalaisista pitää suomalaisia eroja

liian suurina. Tätä mielenkiintoisempaa on kuitenkin tarkastella näkemysten jakautumista puolueiden kesken. Puoluekanta on määritelty kysymällä ”mitä puoluetta äänestäisit nyt”: vuoden 2015 vaalitulokseen verrattuna keskeinen ero on perussuomalaisten kannatuksen lasku.

Kuviossa 3 olevat tulokset osoittavat merkittäviä eroja puolueiden välillä eriarvoisuuskokemuksessa. Kokoomuksen kannattajissa suurin osa ei näe suomalaista yhteiskuntaa liian eriarvoisena, kun taas toisessa päässä Vasemmistoliitossa eriarvoisuuden kokemus on puolueen kannattajia yhdistävä tekijä. Tässä mittauksessa kokoomuksen ja RKP:n kannattajat eroavat muista ryhmistä. Perussuomalaiset ja keskustalaiset ovat heihin nähden varsin eriseuraisia ja lähempänä vasemmistopuolueita. Tämä osoittaa hallituspohjan jonkinasteista hajanaisuutta. Ero ei kuitenkaan ole mahdottoman suuri, sillä hallituspuolueet muodostavat yhden ryppään. Kristillisdemokraatit ja vihreät asemoitu-

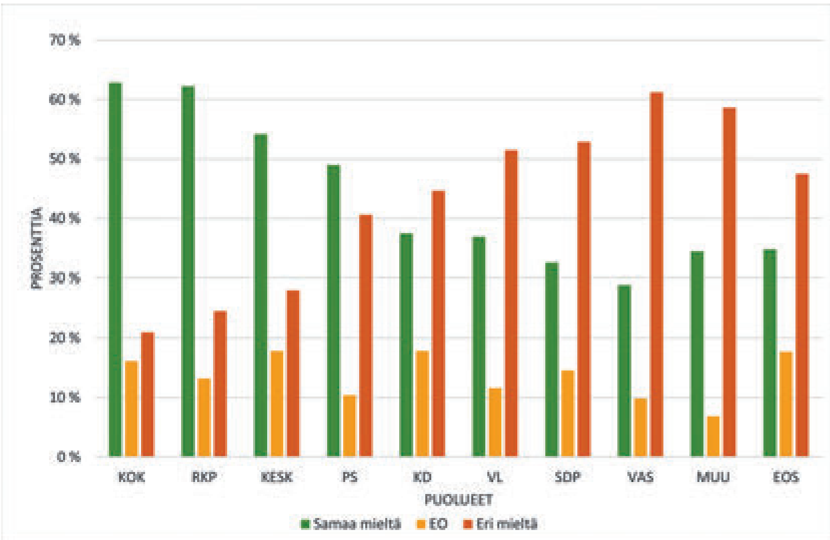


Kuvio 3. Eriarvoisuuskokemus Suomessa, 4-ulotteinen summamuuttuja 2016, %
(Lähde: WEBE2)

vat yhteen vasemmistopuolueiden kanssa. Tulos on pitkälti samansuuntainen 3. luvussa käsiteltävien tulosten kanssa.

Sosiaaliseen kansalaisuuteen liittyy myös kokemus yhteenkuuluvuudesta. Käsite ei ole ongelmitta operationalisoitavissa, mutta sitä voidaan tarkastella väitteellä "Suomalaiset ovat samassa veneessä" (kuvio 4). Myös tämä kysymys mittaa jossakin määrin eriarvoisuutta, mutta näkökulmana on enemmänkin yhteenkuuluvuus kuin yksioikoisesti eriarvoisuus. Nämä kaksi eivät ole suomalaisten mielissä sama asia, sillä niiden korrelaatio on varsin alhainen (.247), joskin tilastollisesti erittäin merkitsevä. Kyselyssä tämä kysymys on kytketty sosiaaliturvaan kysymystä täydentävällä johdantolauseella.

Vastaukset jakautuvat jälleen poliittisten ryhmien suhteen. Suomalaiset ovat huomattavan polarisoituneita suhteessa tähänkin väitteeseen. Tämä näkyy muun muassa siinä, että asteikon puolessavälissä on huomattavan vähän vastauksia. Suomalaisilla on asiasta vahvat mielipiteet. Jälleen havaitaan kokoomuksen kannattajien sijoittuvan yhteen päähän ja Vasemmistoliiton



Kuvio 4. Suomalaiset ovat samassa veneessä, 2016, %
(Lähde: WEBE2)

kannattajien asettuvan toiseen päähän. Kokoomuksen, RKP:n, Suomen Keskustan ja Perussuomalaisten äänestäjät kannattavat väitettä ja muut puolueet vastaavasti suhtautuvat siihen varauksellisesti. Tuloksessa todennäköisesti näkyy vaalien polarisoiva vaikutus, mutta se on myös johdonmukainen muiden tässä ja seuraavassa luvussa esiteltävien tulosten kanssa.

Suomalaisten näkemykset yhteiskunnan luottamuksesta, eriarvoisuudesta ja yhteenkuuluvuudesta ovat kaiken kaikkiaan voimakkaasti jakautuneet. Tarkempi lineaarisiin regressiomalleihin perustuva tarkastelu (ei näytetty tässä) osoitti eriarvoisuuteen ja yhteenkuuluvuuteen perustuvien erojen selittyvän ennen kaikkea puoluekannalla. Sillä on myös lievä yhteys sosioekonomiseen asemaan siten, että mitä korkeampi asema, sitä vähemmän kiinnittää huomiota eriarvoisuuteen ja sitä enemmän henkilö näkee suomalaiset samassa veneessä oleviksi. Ikä lisää eriarvoisuuskokemusta ja koulutus alentaa sitä. Näiden tekijöiden merkitys poliittiseen kantaan nähden on varsin vähäinen.

Tiivistäen keskiarvo- ja jakaumaluvut piirtävät erilaisen kuvan suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen sosiaalisesta kestävyydestä. Yhtäältä on varsin hyvinvoiva, korkean luottamuksen yhteiskunta, jota kelpaa esitellä kansainvälisillä foorumeilla. Yhä uudestaan Suomi sijoittuu näiden mittausten kärkiryhmään (Raunio & Saari 2013) ja lamavuodet eivät ole muuttaneet tätä peruskuvaa. Esimerkiksi 2016 Suomi oli kärkipäässä monen muun indeksin ohella sosiaalisen kehityksen, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen kestävyyden indekseissä.[19] Näiden indeksien aineistot ovat vuosilta 2014–2015, joten talouden pitkittynyt taantuma vuodesta 2009 ei ole olennaisesti heikentänyt Suomen suhteellista asemaa näissä moniulotteisissa mittaristoissa. Aseman riippumattomuus taloudellisista suhdanteista selittyy mittavalla julkisen talouden velkaantumisella ja yhteiskunnan institutionaalisen rakenteen toimivuudella. Suhteellista asemaa puolestaan selittää myös muiden maiden sopeutuminen hitaamman kasvun aikaan ja indeksien rakenne, jossa kärkiryhmän sisäiset suhteelliset erot ilmoitetaan yleensä järjestyslukuasteikollisesti tai

[19] http://www.socialprogressimperative.org/global-index/; http://www.social-inclusion-monitor.eu/social-justice-index/; http://www.ssfindex.com/results/main-results-2016/

suhteellisia eroja supistavan minimi–maksimi-pisteluvulla. Toisaalta Suomi on eriarvoistunut maa, jossa enemmistö ei koe olevansa samassa veneessä ja jossa luottamus julkiseen valtaan ja kanssaihmisiin on polarisoitunut.[20]

Viimesijaisen turvan kustannus

Sosiaalisessa perustassa on kyse myös viimesijaisen turvan asemasta sosiaaliturvassa, sillä viime kädessä huono-osaisuus kanavoituu toimeentulotuen pitkäaikaisasiakaskuntaan. Toimeentulotuki on siten hyvinvointivaltion tulevaisuudelle ja sen sosiaaliselle perustalle tärkeä yhteiskunnallisen tilan indikaattori, koska siinä yhdistyvät keskustelut riski- ja syyperustaisen sosiaaliturvan toimivuudesta, suomalaisen köyhän kunniallisuudesta ja julkisen vallan kyvystä pitää huolta kaikkein heikoimmassa asemassa olevista suomalaisista.

Ennen kolmannessa luvussa tehtävää sosiaaliturvariippuvuuden systemaattisempaa analyysiä on syytä havainnollistaa viimesijaisen turvan julkistaloudellista merkitystä. Ilman sitä viimesijaisen turvan mittakaava sen piirissä pysyvästi olevina henkilöinä, kotitalouksina ja rahavirtoina tulee helposti yli- tai aliarvioiduksi, mikä johtaa virheellisiin politiikkajohtopäätöksiin. Itse asiassa tätä tutkimusta valmisteltaessa havaitsimme, että koulutetuillakin suomalaisilla on hyvin erilaisia näkemyksiä, mitä tulee viimesijaisen turvan menoihin ja myönnettävien etuuksien tasoihin ja kestoihin. Näkemykset vaihtelivat voimakkaasti, mutta lähes poikkeuksetta he yliarvioivat pitkäaikaisesti toimeentulotuen piirissä olevat asiakasmäärät ja heistä aiheutuvat menot sekä absoluuttisesti että suhteessa muihin asiakasmääriin ja menoihin.

Agendaa tarkentavia lukusarjoja tarkastellessa on syytä pitää mielessä kuusi viimesijaisen turvan etuuksien myöntämiseen ja tilastointiin liittyvää asiaa. Ensinnäkin näiden kolmen etuuden oikeudellinen asema ja funktio sosiaalipoliittisessa järjestelmässä ovat erilaisia. Toimeentulotuki, joka tark-

[20] Suomalaisen yhteiskunnan vastakkainasettelut eivät ainakaan toistaiseksi ole olleet kovin vahvoja. Näitä eroja on muutamaan otteeseen analysoitu muun muassa ISSP-hankkeessa. Suomalaisten mielestä yhteiskunnalliset jaot ovat vahvimmillaan rikkaiden ja köyhien välillä. Uusimmat tiedot ovat kuitenkin vuodelta 2009, joten luvut eivät kerro viime vuosien kehityksestä. http://www.issp.org/

kaan ottaen muodostuu kolmesta toisiinsa kytköksissä olevasta etuudesta, on viimesijainen etuus. Työttömät henkilöt ja kotitaloudet hakevat siis ensisijaisesti työmarkkina- ja asumistukea, minkä ohella lapsiperheet saavat vielä lapsilisää ja mahdollisesti lasten kotihoidon tukea. Samalla tavalla sairauspäiväraha on toimeentulotukeen nähden ensisijainen etuus. Vasta mikäli nämä etuudet eivät riitä, henkilöt ja kotitaloudet hakevat toimeentulotukea joko täydentävänä (palkkatulo- ja etuusvähenteisenä) etuutena tai yksinomaisena etuutena. Usein pitkään työttömänä (tai sairaana) olleet kotitaloudet saavat sekä työmarkkinatukea (tai sairausvakuutuksen päivärahaa), asumistukea että toimeentulotukea, jolloin toimeentulotuki on muita etuuksia täydentävä etuus. Sen osuus kotitalouden käytettävissä olevista tuloista voi siis vaihdella murto-osan ja täyden määrän välillä.

Toiseksi toimeentulo- ja asumistuet ovat kotitalouskohtaisia etuuksia ja työmarkkinatuki (lähtökohtaisesti) yksilökohtainen. Kotitalouskohtaisuus tarkoittaa sitä, että niitä myönnettäessä otetaan huomioon kotitalouden kaikkien jäsenten kaikki tulot niiden alkuperästä riippumatta eräitä erikseen ulosrajattuja tulo- ja varallisuuseriä lukuun ottamatta. Kela käyttää asumistuessa käsitettä ruokakunta, jonka muodostavat samassa asunnossa asuvat henkilöt. Ruokakuntaan voi kuulua yksi tai useampi henkilö. Kela maksaa asumistuen ruokakunnalle yhteisesti. (Tämän määrittäminen on erityisen haasteellista opiskelijoiden yhteisasunnoissa, joissa on yleensä yksi yhteinen ja yhteisvastuullinen vuokrasopimus.) Vastaavasti toimeentulotukilaki korostaa perhettä, millä tarkoitetaan ”yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta ja ottolasta, aviopuolisoita sekä miestä ja naista, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa”. Aikuiset lapset muodostavat eri talouden myös asuessaan samassa osoitteessa, jolloin asumiskustannukset jyvitetään eri henkilöille. (Samaten toimeentulotuen taso on yleensä alhaisempi vanhempansa kotona asuvalle aikuiselle lapselle.) Perheen ja ruokakunnan korostaminen on tavanomaista tuki-loppuisissa avustuksissa, joissa pyritään ottamaan huomioon kotitalouden (taloudellinen) elämäntilanne tuen myöntämisen perusteena.

Vuosien mittaan etuuksien kotitalouskeskeisyys on kuitenkin vähentynyt. Esimerkiksi työmarkkinatuki oli puolison tulojen suhteen vähenteinen vuosina 1994–2012. Noiden vuosien välisenä aikana työmarkkinatuki voitiin evätä tai sitä voitiin alentaa, mikäli puolison tulot ylittivät asetuksessa määritellyn raja-arvon, jolloin kotitalouden käytössä olevat tulot eivät välttämättä lainkaan lisääntyneet työllistymisen vuoksi. Täysin yksilöllistetty tuo etuus ei ole vieläkään. Edelleenkin työmarkkinatukea voi alentaa samassa kotitaloudessa asuvien vanhempien tulot kuitenkin sillä tarkennuksella, että mikäli "hakija kykenee luotettavasti osoittamaan, etteivät vanhemmat tosiasiallisesti häntä taloudellisesti tue, työmarkkinatuki on maksettava ilman … vähennystä". Muutos on kuitenkin merkittävä.

Yksilöllistämiseen on useita syitä. Perustuslain näkökulmasta kotitalouskohtaiset etuudet ovat usein ongelmallisia, koska niissä on jännitteinen suhde yksilön syyperusteiseen sosiaaliturvaan kytkeytyvien yksilöllistettyjen sosiaalisten oikeuksien ja sosiaaliturvan tosiasiallisten rakenteiden välillä. Työmarkkinatuen kohdalla eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin useita kertoja (esim. 46/2002) huomauttanut, että työmarkkinatuen kaltaisen syyperustaisen etuuden puolisovähenteisyys ei ole "vaivatta" sovitettavissa yhteen yksilöllistettyihin oikeuksia ja velvollisuuksia korostavan perustuslain kanssa.[21]

Myös kotitalouden käsite on muuttunut aikaisempaa vaikeammin määriteltäväksi perherakenteiden ja asumismuotojen monimuotoistumisen jälkeen. Kotitalous on helpointa määritellä avioliiton yhteydessä, johon sisältyy myös puolisoiden (ja osin myös lasten) velvollisuus elättää toisiaan laissa yleisinä periaatteina määriteltyjen ehtojen vallitessa. Muiden ruokakuntien kohdalla tilanne on haasteellisempi. Heidän kohdallaan ratkaisua on haettu saman osoitteen tai jääkaapin periaatteesta, mutta sekin on osoittautunut ongelmalliseksi erilaisten kimppakämppärakenteiden ja perhemallien takia. Lainsäätäjän kannalta on yksinkertaisinta vastata tähän kotitalouden määrittelyn haasteeseen yksilöllistämällä etuudet mahdollisimman pitkälle. Kotitalouskohtaiset ja tu-

21 "Valiokunnan käsityksen mukaan nykyisin voimassa oleva ja esityksessä ehdotettu asiaintila ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa. Perustuslain kanssa parhaiten sopusoinnussa on järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin."

lovähenteiset etuudet aiheuttavat myös merkittäviä kannustinongelmia, mikäli kotitalouden yhden jäsenen saama palkka- tai muu tuotannontekijätulo ei lisää kotitalouden käytettävissä olevia tuloja.

Kolmanneksi ihmiset saavat viimesijaiseen turvaan kuuluvia etuuksia vuoden aikana eripituisia ajanjaksoja. Yksi voi saada esimerkiksi toimeentulotukea yhden kuukauden ajan, toinen koko kalenterivuoden, mutta tilastoissa heidät molemmat merkitään toimeentulotukea saaneiksi kotitalouksiksi. Samalla tavalla toimivat asumis- ja työmarkkinatuki. Tämän vuoksi etuuksien käyttäjämäärät ja niistä aiheutuvat taloudelliset kustannukset eivät välttämättä ole yhdensuuntaisia: samaa etuutta voidaan eri ajanjaksoina käyttää hyvinkin usein, mutta lyhytaikaisesti, tai harvoin ja pitkäaikaisesti.

Neljänneksi etuuksien yhdistelmä ei välttämättä ole samankaltainen kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä. Ikääntyneet työttömät saavat muita useammin työmarkkina- ja asumistuen yhdistelmää. Opiskelijat saavat harvemmin työmarkkinatukea, mutta varsin usein toimeentulo- ja asumistukea eri muodoissa. Yksinhuoltajilla on puolestaan usein kaikki nämä kolme etuutta.

Viidenneksi näiden nyt tarkasteltujen etuuksien ja eräiden muiden etuuksien välillä voi olla funktionalisia substituutioita. Esimerkiksi asumistukia on käytössä kolme erilaista, jonka ohella käytössä on erilaisia asumisjärjestelyjä muun muassa vammaisille, päihdeongelmaisille, mielenterveyskuntoutujille, vankilastavapautuville ja asunnottomille. Merkittävä osa asumisen tuesta voidaan antaa asuntojen tuettujen tai säädeltyjen rakentamiskustannuksien kautta. Aikaisemmin asumistuen kaltainen tuki saatiin vuokrasääntelyn kautta. Kaikki nämä järjestelmät ovat asumiseen myönnettäviä tukia, mutta ne kohdentuvat eri tavoilla myös vuokra-asujien ryhmän sisällä.

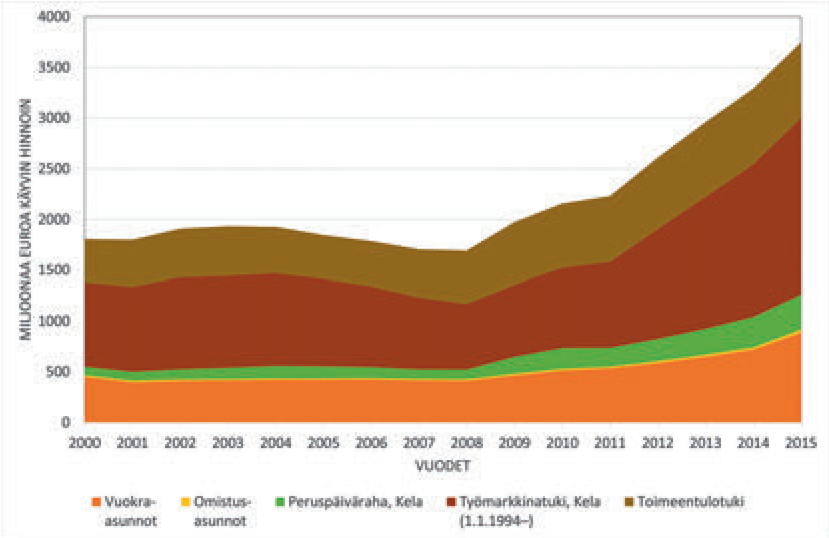
Kuudenneksi etuuksien käyttäjämäärässä tapahtuneet muutokset kertovat paitsi rakenteellisista tekijöistä myös lainsäädännön muutoksista. Etuuksiin on tehty merkittäviä muutoksia 2000-luvulla ja useimmat niistä ovat olleet luonteeltaan viimesijaisten etuuksien saajien määriä lisääviä. Samalla tavalla vaikuttavat myös muihin etuuksiin tehdyt uudistukset. Näistä merkittävin on ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan tehdyt rajaukset (2016–, 100 päivän lyhennys sekä pitkään että lyhyeen työelämässä olleille, jolloin maksimipäivät

ovat 400 ja 300 työpäivää laskettuna viideltä päivältä viikossa), jotka siirtävät osan aikaisemmin ansioturvalla olleesta työttömästä väestöstä työmarkkina- ja toimeentulotuelle.

Tiivistäen asumis-, työmarkkina- ja toimeentulotuen käyttäjämääriä ei tule laskea yhteen eikä yksittäisistä käyttökerroista voi päätellä keston pituutta tai siinä tapahtuneita muutoksia. Näiden ehtojen puitteissa käyttökelpoisin tapa mitata näiden etuuksien merkitystä suomalaisten hyvinvoinnille ja terveydelle on seurata niiden euromääräistä ja suhteellista muutosta vuosituhannen vaihteen jälkeen. Vuosituhannen alkua puolustaa se, että suomalaisen köyhyyspolitiikan suunta alkoi muuttua Lipposen ensimmäisen hallituksen kauden (1995–1999) jälkeen. Lipposen toinen hallitus (1999–2003) otti havainnot köyhyyden yleistymisestä vakavasti. Se ei kuitenkaan pyrkinyt ratkomaan köyhyysongelmaa laajentamalla eri sosiaalisiin riskeihin vastaavien hallintajärjestelmien kattavuutta, vaan kohdensi käytössä olleet varat kaikkein heikoimmassa asemassa oleville kohdennettuihin etuuksiin ja palveluihin. Lopputuloksena oli joukko kohdennettuja tulonsiirtoja ja erityisryhmille tarkoitettuja palveluja, joita voidaan kutsua köyhyyspolitiikaksi (Saari 2005).

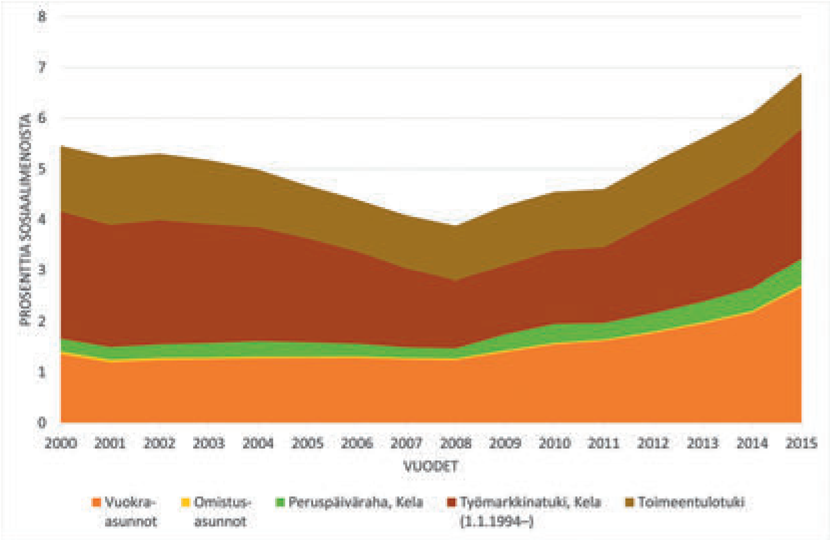
Kuviossa 5 tulokset on tiivistetty etuuksittain ja käyvin hinnoin. Kuvio on itse itsensä selvittävä. Vuoden 2008 jälkeen menot ovat lähteneet voimakkaaseen nousuun. Muutoksesta pienehkö osa on päätösperäistä, eli uusista laeista tai asetuksista aiheutuvia. Pääosiltaan päätösperäiset muutokset aiheutuivat 2011 voimaantulleista etuuksien tasakorotuksista. Suurimmalta osaltaan kyse on rakenteellisista muutoksista aiheutuvasta menolisäyksestä. Tärkein taustalla oleva tekijä on työttömyys, mutta osatekijänä on myös vuokrien tasainen nousu.

Viimesijaisen sosiaaliturvan osuus kaikista sosiaalimenoista on joka tapauksessa sen verran alhainen, ettei niillä ole Suomen julkisen talouden tai sosiaalimenojen rahoituksen kannalta ratkaisevan suurta merkitystä (kuvio 6). Suhteellinen osuus oli 2010-luvun alussa noin 5 %, jos lukuun sisällytetään bruttomääräisesti sosiaalimenokäsitteeseen sisällytetyt menot. 2015 osuus oli noussut 7 %:iin. Lisäksi tulee käsitteen ulkopuolelle sijoittuvat aktiivisen työvoimapolitiikan kustannukset ja eräät asumisen epäsuorat tuet.



Kuvio 5. Asumis-, toimeentulo- ja työmarkkinatuen sekä työttömyysturvan peruspäivärahamenojen osuus kaikista sosiaalimenoista, miljoonaa euroa käyvin hinnoin
(Lähde: Kela, THL/Sotkanet)

Historiallinen tarkastelu osoittaa (ei näytetty tässä), että näiden etuuksien osuus kaikista sosiaalimenoista on ollut selkeästi suurempi Suuren laman (1991–1994) vuosina. Tuolloin se oli hetken aikaa melkein viidennes kaikista menoista. Laman pitkästä varjosta ja yhteiskunnan muusta muutoksesta kertoo se, ettei menojen osuus palannut lamaa edeltäneelle tasolle 1990-luvun lopun ja 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana. 2010-luvulla eläke- ja terveydenhuoltomenojen samanaikainen kasvu on kompensoinut viimesijaisen turvan menojen kasvua, joten suhteellinen osuus on pysynyt vakaana. Absoluuttisena lukuna vajaa neljä miljardia on osin yliarvioitu luku, koska huomattava osa – lähtökohtaisesti noin viidennes veronalaisesta etuustulosta – työttömyysturvamenoista palautuu veroina kuntien ja pieneltä osin valtion kassoihin. Tämän ohella on jälleen kerran pidettävä mielessä, että suurin osa näistä viimesijaiseen turvaan ja työttömyyteen liittyvistä menoista kohdentuu



Kuvio 6. Asumis-, toimeentulo- ja työmarkkinatuen sekä työttömyysturvan peruspäivärahamenojen osuus kaikista sosiaalimenoista, 2000–2015, %
(Lähde: Kela, THL/Sotkanet, STM)

”aivan tavallisille” suomalaisille, jotka syystä tai toisesta ovat tilapäisesti näiden etuuksien piirissä.

Yhteiskunnalliset kustannukset

Edellä käsitellyt sosiaalimenot kuvaavat sosiaalipolitiikasta aiheutuvia taloudellisia kustannuksia. Sosiaaliseen perustaan liittyvät *yhteiskunnalliset kustannukset* ovat hivenen toinen asia. Käsitteellä tarkoitetaan niitä kustannuseriä, jotka eivät ongelmitta tai vaivatta asetu sosiaalimenoihin, eivätkä välttämättä tule näkyviksi päätöksenteossa. Viimesijaiseen turvaan liittyvien yhteiskunnallisten kustannusten osalta neljä teemaa edellyttää erityistä huomiota. Nämä ovat hallinnolliset ja valvontakustannukset, informaatiokustannukset, inhimilliset kustannukset sekä sopeutumiskustannukset. Yhdessä

ne kuvaavat viimesijaisen turvan valmisteluun, päätökseen ja toimeenpanoon liittyviä haasteita hallinnon ja kansalaisten näkökulmista.

Ensinnäkin viimesijaiseen turvaan liittyvät *hallinnolliset ja valvontakustannukset* ovat verrattain suuret suhteessa kotitalouksien saamien etuuksien kokonaismääriin ja moniin muihin etuuksiin ja palveluihin nähden. Hallinnolliset kustannukset eri tavalla määriteltyjen etuuksien yhteensovittamisesta voivat nousta huomattavan suuriksi. Usein ne ovat merkittäviä suhteessa myönnettävän etuuden summaan. Esimerkiksi vuonna 2014 toimeentulotukitehtävissä toimiva henkilöstö muodosti yhteensä noin 2 400 henkilötyövuoden laskennallisen työpanoksen. Sen palkkakustannukset olivat vuositasolla noin 107 miljoonaa euroa. Samana vuonna toimeentulotukimenot olivat 745 miljoonaa euroa. (Hallintokustannuksia ei sisällytetä toimeentulotukimenoihin.) Toisella tavalla ilmaistuna noin 12,5 % toimeentulotuen kokonaiskustannuksista oli hallintokustannuksia. Kansaneläkelaitos on valmis hallinnoimaan toimeentulotuen noin puolella tästä kustannuksesta. (HE 358/2014.) Valvontakustannukset puolestaan aiheutuvat etuuksiin liittyvistä selvityksistä ja asiakkaiden käyttäytymisen valvonnasta sekä erilaisista takaisinperintä- ja valitusjärjestelmän kuluista. Näistä ei ole olemassa julkisia laskelmia. Oman haasteensa kokonaisuuteen tuovat ylivelkaantumisesta ja maksuhäiriöistä aiheutuvat lisäkulut. Tietotekniikan kehitys on toki alentanut näitä kustannuksia, mutta edelleenkin varsin paljon aikaa ja energiaa menee asiakkaiden monitorointiin.

Toiseksi kotitalouksille kasautuvat *informaatiokustannukset* heikentävät ihmisten mahdollisuuksia hyödyntää näitä etuuksia ja palveluja. Yksilön oikeuksien selvittäminen samanaikaisesti suhteessa kolmeen tai neljään etuuteen sekä niihin liittyvien asiakirjojen täyttäminen edellyttää varsin hyvää perehtyneisyyttä sosiaaliturvan toimintaperiaatteisiin. Asiakkaille aiheutuu perehtymisestä erilaisia kustannuksia, joten etuuksia jää merkittäviä määriä hakematta erityisesti tilanteissa, joissa on tuloihin liittyvää merkittävää vaihtelua viikkojen ja kuukausien aikana. Osa ei tiedä olevansa oikeutettu toimeentulotukeen ja osa ei tukea halua hakea, vaikka heillä laskennallisesti tämä oikeus olisikin. Toimeentulotuen alikäyttö onkin osoittautunut merkittäväk-

si ongelmaksi. Laskelmat tästä niin sanotun alikäytön suuruudesta ovat vaihdelleet voimakkaasti. Alikäytön laajuusarvio on vaihdellut 25–60 prosentin välillä tukeen laskennallisesti oikeutetuista. Kansaneläkelaitos on arvioinut alikäytön määräksi reilut 110 000 ruokakuntaa eli vajaat 30 prosenttia kaikista etuuteen laskennallisesti oikeutetuista, ja heiltä jäisi vuositasolla saamatta noin 170 miljoonaa euroa toimeentulotukea. (HE 358/2014.)

Kolmanneksi viimesijaiseen turvaan liittyvät *inhimilliset kustannukset* ovat merkittävät. Viimesijaiseen sosiaaliturvaan liittyvä häpeä ja niukkuus aiheuttavat kotitalouksille inhimillisiä kustannuksia. Yhteiskunta puolestaan sekä menettää työstä saatavan arvonlisän ja verotulot että kantaa pitkittyneestä sosiaaliturvariippuvuudesta aiheutuvat julkistaloudelliset kustannukset, jotka kanavoituvat edellä käsitellyn viimesijaisen turvan ulkopuolelle. Suomessa on esitetty erilaisia laskelmia pitkäaikaisen sosiaaliturvariippuvuuden aiheuttamista julkistaloudellisista kustannuksista. Näiden laskelmien tulokset riippuvat voimakkaasti taloudellista suhdannetta, etuusriippuvuuden kestoa, elin- ja etuustasoa sekä menetettyä tuotantoa ja turvallisuutta ja terveyspalvelujen käyttöä koskevista oletuksista. Muuttamalla mitä tahansa näistä parametreistä saadaan erilainen arvio ”syrjäytymisen” kustannuksista. Eräät näistä arvioista on perustellumpia kuin toiset, mutta mikään niistä ei ole yksioikoisesti tai -selitteisesti muita parempi. Näistä syistä niiden esittäminen ei ole tässä yhteydessä perusteltua.

Lopuksi viimesijaiseen sosiaaliturvaan liittyy *sopeutumiskustannuksia*. Yhteiskunnallinen muutos on jatkuvaa. Se on perinteisesti käsitteellistetty luovan tuhon mekanismilla, jossa tuottavammat organisaatiot valtaavat erilaisia markkinoita ja tuhoavat vähemmän tuottavat organisaatiot. Tuottavuuden nousu on siis luovuuden ja tuhon yhdistelmä. Nykytutkimuksen käsitteillä luovan tuhon mekanismit lisäävät sopeutumistehokkuutta ja aiheuttavat sopeutumiskustannuksia, joita sitten hyvinvointivaltion avulla hillitään ja hallitaan. Tästä näkökulmasta viimesijaisen sosiaaliturvan menot – kuin merkittävä osa sosiaalimenoista muutenkin – ovat sopeutumistehokkuuden muutoksesta aiheutuvia kustannuksia, jotka suomalaisen yhteiskunnan insti-

tutionaalisessa rakenteessa kanavoituvat merkittävässä määrin julkisen vallan kannettavaksi.

Uuden ajan hyvinvointivaltio

Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tilasta käytävä poliittinen ja tieteellinen keskustelu korostavat usein murroksia ja sivuuttavat samanaikaisen jatkuvuuden. Turhan usein näissä keskusteluissa on ”juuri nyt” tapahtumassa dramaattisia muutoksia. Poliittinen kohina peittää alleen institutionaalisen rakenteen jatkuvuuden ja sen kyvyn ehdollistaa tehtyjä politiikkaratkaisuja. Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien muutosta luonnehtii jatkuvuus. Samaten poliittinen kohina jättää huomiotta sosiaalimenojen tason ja sisäisen rakenteen kehityksen. Tältä osin sosiaalimenojen kehitystä luonnehtii enemmänkin voimakas, osin hallitsematon kasvu, eikä niinkään leikkaukset. Kaikkiaan institutionaalisessa rakenteessa on enemmän jatkuvuutta kuin mitä ehkä ensi silmäyksellä näyttäisi.

Toisaalta suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa on laaja yksimielisyys hyvinvointivaltion uudistamisen välttämättömyydestä. Julkinen valta uudistaa hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta valitsemansa tilannekuvansa pohjalta. Taloudelliseen kestävyyteen tähtäävälle finanssipolitiikalle ei ole näkyvissä olennaisesti toisenlaista vaihtoehtoa 2010-luvulla, koska FIPO-sopimus asettaa sille äärimmäiset rajat ja hallitusohjelma rajaa ulos kokonaisveroasteen noston mahdollisuuden. Leikkauksia ja uudistuksia ohjaavat organisoituneet rakenteelliset intressit, jotka suuntaavat, rajoittavat ja mahdollistavat niitä. Edessä on pitkälle 2020-luvulle jatkuva niukkuus ja kylmä kausi, jonka kuluessa rakentuu uuden ajan hyvinvointivaltio.

Uudistamisen yhteydessä on kiinnitetty huomiota sosiaaliseen perustaan. Elämänlaatuun, luottamukseen, yhteenkuuluvuuteen, eriarvoisuuteen ja kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin liittyvät teemat ovat yleensä politiikan huomion ytimessä. Niiden käsittelyyn poliittisessa prosessissa on kuitenkin varsin vähän välineitä talouspolitiikan työvälineisiin verrattuna. Niitä on myös vaikea ennakoida. Merkittävimmät ongelmat liittyvät niihin

julkisen talouden vakauttamiseen liittyviin ratkaisuihin, jotka murentavat tai vahvistavat hyvinvointivaltion perustaa. Seuraavissa luvuissa analysoidaan näihin liittyviä prosesseja yksityiskohtaisemmin.

3

Sosiaaliturvariippuvuus – Asenteet ja politiikka

Juho Saari

> *Hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen edellytti aikanaan kovaa työtä ja työn arvostamista, mutta nykyään se päinvastoin passivoittaa meitä*. (Osuuspankin pääjohtaja Reijo Karhinen.)[22]

> *Hyvinvointipolitiikan mukana tullut halu mukavaan elämään on taittanut kärjen vastustuksista piittaamattomalta ponnistelulta. ... Nyt alkaakin yhtäkkiä näyttää siltä, että tällä tiellä meidät hukka perii*. (Sosiaali- ja terveysministeriön entinen kansliapäällikkö Markku Lehto 2006, 41.)

Jälkiteollisissa hyvinvointivaltioissa on jo pitkään käyty laaja-alaista ja monipolvista keskustelua tulonsiirtojen ja palvelujen ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymistä muokkaavasta vaikutuksesta. Näkemykset vaihtelevat laajasti kuten yleensäkin kiistanalaisten asioiden kanssa on tapana. Sosiaaliturvan ja ihmisten välistä myönteistä suhdetta korostavat tutkijat ja poliitikot näkevät sosiaaliturvan *markkinariippuvuuden* vähentämisenä. Tuolloin ihmiset pääsevät suojaan asunto-, pääoma- ja työmarkkinoiden aiheuttamalta epävarmuudelta. Sosiaaliturvaan nähden kriittiset näkemykset korostavat puolestaan *sosiaaliturvariippuvuuksia*.

Tässä luvussa analysoidaan sosiaaliturvariippuvuudesta käytyjä teoreettisia keskusteluja ja kansalaisten ja kansanedustajien mielipiteitä sekä kytketään ne suomalaisen sosiaalipolitiikan uudistamiseen vaalikaudella 2015–2019. Luvun alkupuolella esitellään sosiaaliturvariippuvuuksista käytävää keskustelua.

---

22 http://www.hs.fi/talous/a1380341328255?ref=hs-art-new-1.

Sitten vertaillaan kansalaisten, kansanedustajaehdokkaiden ja kansanedustajien näkemyksiä aiheesta. Tuon tarkastelun jälkeen huomio kohdennetaan hallituksen linjauksiin ja niiden yhteensopivuuteen suomalaisten asenteiden kanssa. Luku päättyy yhteenvetoon.

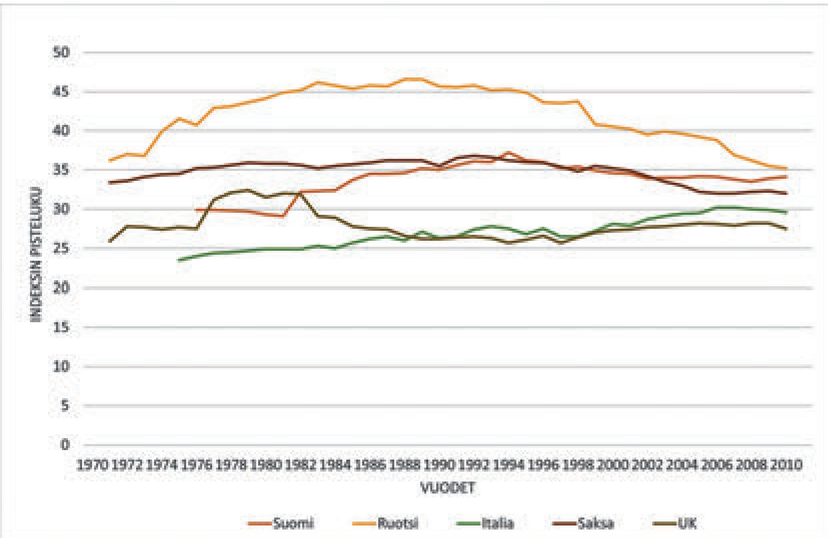
Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä

Sosiaalipolitiikka on perinteisesti määritellyt tehtäväkseen markkinariippuvuuden vähentämisen. Tavoitteena on ollut vähentää ihmisten riippuvuutta työ-, asunto- ja pääomamarkkinoista ja mahdollistaa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen keskitetyn uudelleenjaon ja sääntelyn avulla. (Saari 1996.) Politiikassa on korostunut ajatus tuotannontekijämarkkinoista ihmisiä hyödykemuotoistavana ja välineellistävänä institutionaalisena rakenteena, jonka vastainen toiminta on sosiaalipolitiikan ytimessä. Erityisen kiinnostava on tuotannontekijöiden näkökulmasta ollut työmarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan välinen rajapinta. Tanskalaisen vertaileva sosiologi Gøsta Esping-Andersenin (1985) aikoinaan kuuluisaksi tekemä ilmaisu *Politics Against Markets* on hyvä esimerkki tästä ajattelutavasta. Sen mukaan hyvinvointivaltio on rakennettu hillitsemään itsesääntelevien eli kysynnän ja tarjonnan mukaan muuttuvien työmarkkinoiden aiheuttamaa eriarvoistumista ja epävarmuutta.

Myöhemmin markkinariippuvuuden vähentäminen määriteltiin analyyttisemmin *dekommodifikaatioksi* (Esping-Andersen 1990). Unkarilaissyntyisen Karl Polanyin (1886–1964) kuvitteellisen hyödykkeen käsitettä soveltavasta Esping-Andersenin määritelmästä on oltu tiedeyhteisössä perustellusti montaa mieltä. Sen keskeinen ongelma on, että korkea dekommodifikaatio edellyttää vahvaa markkinariippuvuutta ennen työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtymistä. Dekommodifikaatiossa on siten kyse enemmänkin työn ja sosiaaliturvan välisestä tiiviistä liitosta, kuin näiden kahden välisestä riippumattomuudesta (Room 2000; Saari 2013e). Sosiaalipolitiikka oli kuitenkin Esping-Andersenin kriteereillä tuloksellista, sillä suomalaisten riippuvuus markkinatuloista väheni tasaisesti vuosina 1966–1990, kun riippuvuutta tar-

kasteltiin tulonsiirtojen ja sosiaali- ja terveys- sekä koulutuspalvelujen osuutena kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista (Saari 1996). Samankaltainen tulos saadaan sosiaalisten oikeuksien laajentumisesta. Käytettävissä olevat *Social citizenship* -aikasarjat alkavat vuodesta 1935 ja *Social Welfare Generosity Scores* (SWGS) -aikasarjat vuodesta 1970. Ne päättyvät vuoteen 2010. Viive on melkoinen, mikä on tavanomaista vertailevissa aineistoissa. Ei kuitenkaan ole *a priori* syytä olettaa, että 2010-luvun ensimmäinen puolisko olisi tuonut merkittävän murroksen.

Kuvioon 7 on tiivistetty SWGS:n pisteluvut. Ne kattavat tärkeimmät tulonsiirtojärjestelmät (eläkkeet, työttömyysturvan, sairausvakuutuksen päivärahan jne.) ja niiden keskeiset ulottuvuudet (taso, kattavuus, kesto jne.). Suomea on tässä verrattu Ruotsiin, Italiaan, Saksaan ja Isoon-Britanniaan, jotka edustavat pohjoismaista, eteläeurooppalaista, keskieurooppalaista ja liberaalia hyvinvointikapitalismin mallia. Tulokset kertovat enemmänkin jatkuvuudesta kuin murroksesta. Suurin anteliaisuuden supistuminen on tapahtunut



Kuvio 7. Sosiaaliturvan anteliaisuus eräissä maissa 1970–2010
(Lähde: SWGS)

Ruotsissa. Suomen tilanne on ollut varsin vakaa. Korkeimmillaan tämän ryhmän keskiarvo on ollut vuonna 1992 (34,5), jonka jälkeen osuus on laskenut tasaisesti. Tuloksia arvioitaessa on pidettävä mielessä, että nämä maat ovat aineiston parhaimmasta päästä, mitä tulee tulonsiirtojen anteliaisuuteen ja lukuihin ei sisälly palvelujen arvoa tai niiden markkinariippuvuutta vähentävää vaikutusta.

Markkinariippuvuuden vähentämisen ohella sosiaalipolitiikalla pyrittiin vähentämään myös riippuvuutta toisista kotitalouksista ja henkilöistä. Tämä näkökulma oli keskeinen ennen kaikkea hoivatutkijoille, jotka yhtäältä korostivat naisten tekemän palkattoman hoivatyön merkitystä lasten, vammaisten ja vanhusten selviytymiselle, mutta toisaalta näkivät sen hoivaamaan pakotettujen henkilöiden taakkana. Näkemys hyvinvointivaltiosta naisystävällisenä järjestelmänä merkitsi muutosta aikaisempaan ajattelutapaan, jossa hyvinvointivaltiota analysoitiin kapitalismin ja patriarkaattisen vallan liiton näkökulmasta. Naisystävällisessä tulkinnassa painottui hyvinvointivaltion merkitys hoivasta palkkatyön muotona ja naisten työllistäjänä, ja siten myös työelämän tasa-arvon edistäjänä. (Anttonen ym. 1994.)

Markkina- ja kotitalousriippuvuuden vähentäminen oli keskeinen ja monella tapaa haastamaton sosiaalipolitiikan tavoite aina 1990-luvulle saakka. Toisaalta niihin liittyvien riippuvuuksien vähentäminen kytkeytyi hyvinvointivaltioriippuvuuden (sosiaaliturvariippuvuuden) kasvuun. Tämän oivalsi suomalaisen sosiaalipolitiikan tutkimuksen *grand old lady* Raija Julkunen jo vuonna 1992, jolloin hän kirjoitti:

> Uusliberaalit puhuvat riippuvuuskulttuurista valtion ja vapaudesta markkinoiden yhteydessä. Mutta kaikki kolme sfääriä (markkinat, kotitalous, valtio – JS) tarpeiden tyydytyksen välineenä synnyttävät omia riippuvuuksiaan ja vapauksiaan. Markkinat tekevät yksilön riippuvaksi markkinakyvystä. ... Kansalaisyhteiskunta turvallisuustakuuna synnyttää riippuvuutta omaisista, naapureista, hyväntekijöistä, kyvystä verkostoitua. Hyvinvointivaltio synnyttää valtioriippuvuutta mutta lievittää perhe-, yhteisö- ja markkinariippuvuutta. (Julkunen 1992, 112.)

Julkusen ajattelua laajentaen voidaan ajatella, että paras tapa vähentää ihmisten riippuvuutta markkinoista ei ole niinkään ansioihin suhteutettu sosiaaliturva tai subventoidut yhteiskunnalliset palvelut. Pikemminkin riippuvuuden vähentäminen tapahtuu työllisyyttä lisäämällä ja ihmisten työmarkkina-asemaa vahvistamalla investoimalla elinikäiseen oppimiseen ja koulutukseen. Näin ihmisen mahdollisuudet sopeutua markkinoiden aiheuttamiin muutoksiin merkittävästi vahvistuvat. Sama vastaus soveltuu yhteisö- ja perheriippuvuuteen. Toisaalta samoihin aikoihin edellä mainittujen tutkimusten kanssa pohdittiin enenevässä määrin kysymystä, onko markkinariippuvuuden vähentäminen mennyt "liian pitkälle", jolloin kannustimet työssäkäyntiin ja omaehtoiseen sosiaalisiin riskeihin varautumiseen olisivat vähentyneet liikaa. Markkina- ja kotitalousriippuvuuden vähentäminen olisi siten muuttunut sosiaaliturvariippuvuuden tarpeettomaksi lisäämiseksi.

Sosiaalipolitiikka sosiaaliturvariippuvuuden lisääjänä

Keskustelu sosiaaliturvariippuvuudesta on ikiaikainen ja se tunnistettaneen kaikista hyvinvointivaltioista. Huolta asiasta on kannettu etuuksien ja palvelujen laiskistavasta vaikutuksesta aina köyhäinhuoltoajasta eteenpäin. Sillä ei kuitenkaan ollut olennaista vaikutusta sosiaaliturvan kehitykseen ennen 1970-lukua. Sosiaaliturvariippuvuutta korostavan argumentaation hampaattomuutta selitti 1950- ja 1960-luvuilla sekä yhteisten toisen maailmansodan aikaisten sotakokemusten luoma moraalinen oikeutus etuuksiin ja palveluihin, etuuksien ja palvelujen suhteellisen matala taso, julkisen talouden ylijäämä, nopea talouskasvu ja työllisyyden myönteinen kehitys sekä edullinen väestörakenne. Tilanne kuitenkin muuttui 1970-luvun lopulle tultaessa. Ehkä keskeinen yksittäinen tekijä oli havainto, että nopeana jatkunut talouskasvu ei vähentänytkään köyhyyttä odotetusti. (Suomi on tässä kohden merkittävä poikkeus, sillä Suomessa köyhyyden vähentyminen jatkui systemaattisesti 1980-luvulle saakka.) Vaurauden yhteiskuntaan jäi lukuisia köyhyyden kalvamia, yhteiskunnallisten jakojen ja erojen tuottamiin köyhyystaskuihin jäänei-

tä ryhmiä, jotka eivät päässeet mukaan vaurastuvassa yhteiskunnassa tavanomaisiin elintasoon, elämänlaatuun ja elämäntapaan.

Erääksi mahdolliseksi selitykseksi pysyville köyhyystaskuille nousi sosiaaliturvariippuvuus, jonka mukaan niissä asuvat, elävät ja toimivat ihmiset tekevät tietoisen valinnan elää viimesijaisella sosiaaliturvalla työhön hakeutumisen sijasta. Samankaltaisilla moraalisilla äänenpainoilla tulkittiin myös esimerkiksi avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten määrää, joka nähtiin moraalisen rappeutuman merkkinä. Yhteensovitettuna nämä kaksi näkökulmaa tuottivat ajatuksen erilaisista ”avustuskuningattarista”, jotka hankkivat toimeentulonsa perhepoliittisista etuuksista ja työttömyysturvasta. Samalla sosiaaliturvariippuvuus sukupuolittui yhtäältä satunnaisia töitä tekevien sekatyömiesten ja toisaalta viimesijaisilla etuuksilla toimeen tulevien yksinhuoltajien ongelmaksi.

Sittemmin keskustelu sosiaaliturvariippuvuudesta on vetänyt puoleensa sekä konservatiiveja että radikaaleja sosiologeja ja taloustieteilijöitä. Charles Murray väitti näkökulmasta riippuen joko maineikkaassa tai pahamaineisessa sosiaaliturvariippuvuutta käsitelleessä kirjassaan *Losing Ground* (1984) sosiaalipolitiikan aiheuttavan riippuvuutta jopa siinä määrin, että 1960-luvulla aloitettu sota köyhyyttä vastaan hävittiin enemmänkin sosiaalipolitiikan kuin sen puuttumisen takia. Hänen näkemyksensä mukaan sosiaaliturva oli aiheuttanut köyhyyttä, alentanut palkkoja, vähentänyt koulutushalukkuutta, lisännyt rikollisuutta ja hajottanut perheitä (tai vähentänyt kannustinta niiden perustamiseen). Samaan aikaan myös taloustieteilijät alkoivat pohtia hyvinvointivaltion ihmisten käyttäytymistä muuttavaa vaikutusta: ilmiötä kutsuttiin endogeenisten arvojen ja tapojen teoriaksi. Toiset tutkijat puolestaan alkoivat kriittisesti analysoida teoreettisten väitteiden empiiristä osuvuutta ja arvostelivat kirpeästi tutkijoita uhrien syyllistämisestä. (Dean & Taylor-Gooby 1992; Katz 2013.)

Viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkuuden ohella keskustelua sosiaaliturvariippuvuuksista on aiheuttanut sosiaaliturvan laajentuminen työikäiseen ja -kykyiseen väestöön. Sosiaaliturva rajautui pitkään työelämän ulkopuolella olevaan väestöön, johon lukeutuivat muun muassa pienet lapset, vammaiset,

(yksiselitteisesti ja pitkäaikaisesti) sairaat ja vanhukset. Edelleenkin nämä neljä ryhmää käyttävät valtaosan sosiaalimenoista. Näiden ryhmien sosiaaliturvariippuvuus ei yleensä ole yhteiskuntapoliittisesti ongelmallista poislukien sairausvakuutukseen liittyvät toistuvat poissaolot ja kuntoutusetuuksien käyttö. Suurempi huomio on kohdennettu niihin etuuksiin ja palveluihin, jotka kohdentuvat työikäiselle ja työikäiselle väestölle ja joissa valinnoilla on suurempi merkitys. Näitä ovat ennen kaikkea opiskeluun, asumiseen, työttömyyteen ja lastenhoitoon liittyvät etuudet ja palvelut. Työttömyys kattaa tällöin myös varhaiseläkkeet. Sittemmin myös maahanmuuttoon ja ylivelkaantumiseen liittyvät tulonsiirrot ja palvelut ovat olleet poliittisen kiinnostuksen kohteita. (Saari 2015ab.)

Spandrillit

Sosiaaliturvariippuvuuden analyysin kannalta on syytä myös lyhyesti kommentoida hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan laajentumisen takana olevia selityksiä. Tämän luvun tarpeisiin ne voidaan jakaa valtakeskeisiin ja rationaalisiin selityksiin. *Valtakeskeisissä* (konfliktiperusteisissa) selityksissä hyvinvointivaltio on laajentunut rakennepoliittisten ja materiaalisten intressien mukaisessa suhteessa, jolloin puolueiden väliset yhteenliittymät ovat olleet ratkaisevassa asemassa (Alestalo ym. 1985). Tämän ohella hyvinvointivaltion laajentaminen on ollut vaalien voittamisen kannalta ratkaisevan keskimääräisen äänestäjän intressien mukaista. Näiden näkemysten mukaan hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne heijastaa yhteiskunnan enemmistön tahtoa perustuslain asettamissa rajoissa. *Rationaalisissa selityksissä* hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne heijastaa erilaisia käänteisen valikoitumisen, epätäydellisten sopimusten ja informaation epäsymmetrian aiheuttamia vaikeuksia sosiaalisten riskien häkittämisessä. Tämän näkemyksen mukaan rationaaliset, omaa etuaan valvovat ihmiset ja organisaatiot päätyvät rakentamaan hyvinvointivaltion institutionaalisia rakenteita, koska se on käytännöllinen tapa ratkaista monimutkaisia ongelmia (esim. Barr 2012). Esimerkiksi tiettyyn riskiin liittyvä työnjako tulonsiirtojen ja palvelujen välillä näyttäytyy

enemmänkin käytännölliseltä ratkaisulta, jossa eri etuudet ja palvelut ovat toistensa funktionaalisia substituutteja, kuin jonkinlaiselta kamppailulta vakuutus- ja kuntajärjestelmän välillä.

Sosiaaliturvariippuvuuden kannalta nämä kaksi hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan laajentumisen selitystä ohjaavat ajattelua eri suuntiin. Edellisessä tapauksessa sosiaaliturvariippuvuus on rakennepoliittisen vallankäytön tiedostettu, mutta epäintentionaalinen sivutuote. Politiikan tavoitteena on resurssien keskitetty uudelleenjako ja sääntely, jolloin rakenteellisesti määriteltyä ryhmää kiinnostaa ennen kaikkea ryhmän saamien resurssien kokonaismäärä, eikä niinkään sen vaikutukset esimerkiksi kasvuun ja työllisyyteen. Jälkimmäisessä tapauksessa sosiaaliturvariippuvuus on rationaalisen järjestelmän irrationaalinen osa. Kummassakin tapauksessa julkisen vallan on mielekästä puuttua ilmiöön silloin kun sitä pidetään instituutioiden tai käyttäytymisen kannalta haitallisena. Kuitenkin edellisessä tapauksessa se on tulkittavissa myös valtarakenteiden seuraukseksi, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa sille on vaikea keksiä rationaalista perustelua.

Kummassakin tapauksessa sosiaaliturvariippuvuus on rinnastettavissa evolutiivisessa biologiassa valikoitumisen ja sopeutumisen yhteydessä havaittavaan *spandrilli*-ilmiöön. Alun perin tuo käsite tarkoittaa kirkoissa ja katedraaleissa pylväiden väliin jäävää holvikolmiota. Se on pylväiden ja kaarien rakentamisen sivutuotteena syntyvä rakenne, jonka kirkonrakentajat yleensä koristelevat maalauksilla. Kirkkoja ei siis rakenneta, jotta niihin saataisiin spandrilleja. Kuitenkin koska tuollainen rakenne on olemassa, sitä voidaan käyttää maalauksien pohjana.

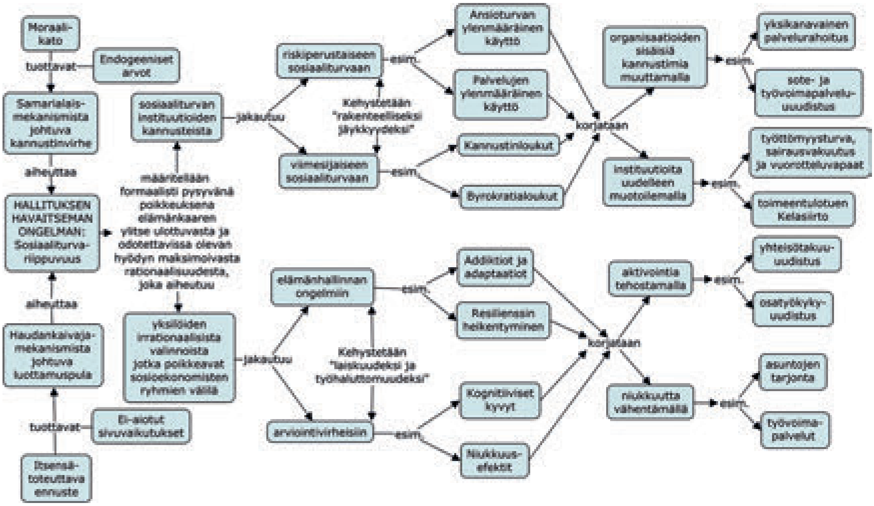
Evolutiivisessa biologiassa spandrilli viittaa sopeutuvan eli adaptiivisen valikoitumisprosessin osana, mutta kuitenkin sen sivutuotteena syntyvään rakenteeseen, joka on sinänsä välttämätön ja sellaisena väistämätön kokonaisuuden osa (Gould & Lewontin 1998; Gould 2002, 1246–1270). Samalla tavalla sosiaalipolitiikan jatkuvaan tai toistuvaan sopeutumiseen perustuvan historiallisen kehityksen sivutuotteena muodostuu sosiaaliturvariippuvuuden kaltaisia spandrillirakenteita. Ne eivät ole tavoitteellisen politiikan intentionaalisia seurauksia, vaan epäintentionaalisia sivutuotteita, joilla voi olla merki-

tystä institutionaalisen rakenteen uudistumiselle tai muutokselle. Sosiaalipolitiikassa spandrillia – vaikkapa yksinhuoltajan kohtaamaa kannustinloukkua tai viimesijaisen sosiaaliturvan epäjohdonmukaisuuksia – voidaan hyödyntää esimerkiksi uudistamista motivoivana tekijänä, kritiikin kohteena tai järjestelmän toimintakyvyn mittarina (jolloin vähäinen sosiaaliturvariippuvuus kertoo institutionaalisen rakenteen hyvästä toimivuudesta).

Spandrillien olemassaolo muistuttaa sosiaalipolitiikan sekä liikkumavarasta että epätäydellisyydestä. Liikkumavara tarkoittaa sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen ja sen toimintaympäristön välistä "väljyyttä", joka mahdollistaa sosiaalipolitiikan organisoinnin vaihtoehtoisilla tavoilla. Ulkoisen ympäristön muutokseen sopeutumisen vaatimus ei pakota sosiaalipolitiikkaa nimenomaisesti tietynlaiseen institutionaaliseen rakenteeseen. Epätäydellisyys puolestaan viittaa siihen, että parhaimmillaankin sosiaalipolitiikan institutionaalinen rakenne on määritelmällisesti epätäydellinen, koska spandrillit ovat väistämättä osa sen institutionaalista rakennetta.

Analyyttinen näkökulma

Analyyttisessa sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa sosiaaliturvariippuvuudella viitataan etuuksien ja palvelujen ihmisten (ja soveltuvin osin organisaatioiden) käyttäytymistä muuttavaan vaikutukseen. Se määrittyy rationaalisuudesta poikkeavaksi anomaliaksi, jolloin yksilö ei maksimoi elämänkaaren ylitse kertyvää hyötyään työllistymisen kautta, vaan myöhemmin kuvattavista syistä hakeutuu työiässä sosiaaliturvan pitkäaikaiskäyttäjäksi. Hiukan yksinkertaisemmin ilmaistuna sosiaaliturvariippuvuudelle itsensä altistanut yksilö yliarvioi lyhyen aikavälin hyödyt ja aliarvioi valintojensa pitkän aikavälin kustannukset. (Beaulier & Caplan 2007; Heinemann 2008.) Kolikon toinen puoli on institutionaalisen rakenteen luoma kannustinrakenne. Mikäli julkisen vallan luomat institutionaaliset rakenteet tukevat sosiaaliturvariippuvuutta erityisesti työikäisessä ja -kykyisessä väestössä "liian anteliaiden" palvelujen ja tulonsiirtojen avulla, kyse on kasvun ja työllisyyden edistämisen sijasta uudelleenjakavasta "institutionaalisesta matriisista" (North 1990). Ajatus on



Kuvio 8. Sosiaaliturvariippuvuus – Analyyttinen näkökulma ja poliittiset sovellutukset

intuitiivisesti selvä: epäselvempää on, minkä kriteerien mukaan tuon kasvun ja uudelleenjaon välinen tasapaino pystytään mittaamaan ja missä määrin uudelleenjaolla ja sääntelyllä voi kuitenkin olla kasvua ja työllisyyttä tukevaa vaikutusta.

Sosiaaliturvariippuvuuden muuttumista sosiaalipoliittiseksi ongelmaksi voidaan selittää makro- ja mikrotason yhdistävien sosiaalisten mekanismien avulla. Sosiaalisella mekanismilla tarkoitetaan tällöin kahta makrotason muuttujaa yhteen kytkeviä mikrotason mekanismeja, jotka aikaisemman kokemuksen valossa kytkevät yhteen makrotason muuttujat (Coleman 1990; Elster 2007; 2015). Esimerkiksi työttömyyden ja työttömyysmenojen kaltaisten makrotasoisten muuttujien välisten muutosten selittäminen edellyttää mikrotason analyysiä työmarkkinoiden ja työttömyysturvan välisestä vuorovaikutuksesta. Työttömyyden makrotason tarkastelusta siirrytään ensin työttömyyden ja työmarkkinoiden analysointiin, sitten analysoidaan työmarkkinoiden ja työttömyysturvan vuorovaikutusta, ja lopulta mikrotason työttömyysturvan rakenteiden ja työttömyysturvamenojen vuorovaikutusta.

Työttömyyden ja työttömyysturvamenojen muutoksen välillä on korrelaatio, mutta niiden kahden muuttujan välisten mekanismien analysointi edellyttää mikrotason huomioonottamista. Samalla tavalla on meneteltävä sosiaaliturvariippuvuuden analysoinnissa. Voimme hyvinkin havaita yhteyden kahden makrotason muuttujan (esimerkiksi menojen kasvun ja poliitikkojen asennemuutoksen) välillä, mutta yhteyden selittäminen vaatii mikrotason mekanismien analysointia.

Sosiaaliturvariippuvuuden kannalta "Samarialaisen dilemma" ja "Haudankaivaja" ovat näistä mekanismeista selvästi tärkeimmät. *Samarialaisen dilemman* sanoitti aikoinaan James Buchanan (1975) samannimisessä artikkelissaan. Hänen mukaansa laupiaan samarialaisen tapausta analysoineet tutkijat ovat keskittyneet pohtimaan samarialaisen altruismia ja muiden toimijoiden itsekkyyttä, mutta he ovat unohtaneet pahoinpidellyn miehen motivaatiot. Hiukan karkeistaen Buchanan kysyi, lisäsikö samarialaisen auttamishalu – tai tietoisuus siitä, että Jerikon tiellä on auttavaisia samarialaisia – sen todennäköisyyttä, että ihmiset asettivat itsensä vaaraan ja kulkivat yksin Jerikon tietä. Jos näin oli, samarialainen tuli itse asiassa lisänneeksi rikollisuutta ja ihmisten varomatonta käytöstä. (Epäselvää on myös, mitä pahoinpidelty oli tehnyt aikaisemmin. Hänen "kunniallisuuttaan" ei voida arvioida, vaan Laupias Samarialainen auttaa ilman sen suurempaa eettistä harkintaa. Samarialaisen avun kohteena ollut henkilö voi olla esimerkiksi ryöstömurhaaja, joka on väkivaltaa käyttäen päässyt pakoon viranomaisilta.) Tätä esimerkkiä hyödyntäen hän esitti monta yksityiskohtaista kysymystä tulonsiirtona saatavan vastikkeettoman rahan vastaanottamisen käyttäytymistä muuttavista vaikutuksista. Buchananin ja muiden samalla tavalla ajattelevien samarialaisen dilemmaa koskevaa perusargumenttia sovellettiin laajasti sosiaalipolitiikkaan.

Samarialaisen dilemmaan liittyy kaksi osamekanismia. Ensimmäistä osamekanismia kutsutaan yleensä *moraalikadoksi* (*Moral hazard*). Sen mukaan etuuden tai palvelujen tuottaja ei voi vaikuttaa siihen, kuinka ihmiset muuttavat käyttäytymistään sen jälkeen, kun he saavat oikeuden etuuteen tai palveluun. Ihminen voi esimerkiksi saada tapaturmavakuutuksen "vähäriskisenä henkilönä", mutta muuttaa käyttäytymistään vakuutuksen saamisen

jälkeen. Aikaisemmin yksinomaan polkupyörällä ajanut henkilö voi hankkia moottoripyörän, koska kokee vakuutuksen antavan hänelle tarvittavan suojan. Moraalikato vaikuttaa monien vakuutusten organisointitapaan, mutta sosiaaliturvariippuvuuden kannalta tämän ilmiön merkitys ei ole tavattoman suuri.

Toista, selvästi vakavampaa samarialaisen dilemman osamekanismia kutsutaan *endogeenisten preferenssien* dilemmaksi. Tämä ruotsalaisen taloustieteilijä Assar Lindbeckin (1995a) formalisoiman teorian perusajatus on yksioikoinen. Sen mukaan ihmiset sopeuttavat käyttäytymisensä mihin tahansa institutionaaliseen rakenteeseen tavalla, joka minimoi heidän ponnistelunsa ja maksimoi heidän siitä saaman taloudellisen hyödyn ja vapaa-ajan. Siten hyvinvointivaltio väistämättä vähentää ponnisteluja, koska etuudet ja palvelut lisäävät yksilön ja kotitalouden käytössä olevia vastikkeettomia tuloja. Tämä ponnistuksista saatavan taloudellisen hyödyn ja vapaa-ajan välinen tasapaino on kuitenkin yhteydessä myös sosiaaliseen hyväksyttävyyteen. Erityisesti tilanteessa, jossa työssäkäynnin kannustimet ovat heikot (esimerkiksi korkean sosiaaliturvan takia), ihmiset valitsevat työssäkäynnin vain mikäli työelämän ulkopuolella olemista koskevat sosiaaliset normit tukevat työssäkäyntiä (vrt. Lindbeck 2015b; Heinemann 2008).

Nämä normit kuitenkin muuttuvat, mikäli riittävän moni ihminen jättäytyy samanaikaisesti työelämän ulkopuolelle joko lyhytaikaisesti tai pysyvästi ja työstä irrottautuminen muuttuu sosiaalisesti hyväksyttäväksi. Lindbeck tiivistää muutoksen seuraavasti:

> Muiden tekijöiden ollessa ennallaan, mitä korkeampi sairausvakuutus, sitä enemmän ihmisiä on sairaslomalla; mitä parempi työkyvyttömyyseläke, sitä enemmän ihmisiä hakeutuu työkyvyttömyyseläkkeelle; mitä anteliaampi työttömyysturva on, sitä … suurempi määrä ihmisiä jättäytyy työttömäksi; mitä korkeammat ovat yksinhuoltajien etuudet, sitä enemmän yksinhuoltajaäitejä. (Lindbeck 1995a.)

Kyse ei siis ole ainoastaan suhteellisista hinnoista vaan myös arvojen muutoksesta. Tätä käyttäjämäärien vaikutusta sosiaalisiin normeihin voidaan kutsua myös sosiaaliseksi tuotantofunktioksi (Lindenberg 1990).

Haudankaivajamekanismi viittaa harjoitetun politiikan legitimiteetin eli hyväksyttävyyden heikentymiseen. Siinä epäillään harjoitetun politiikan olevan tavalla tai toisella toimimatonta tai asetettuihin tavoitteisiin nähden jopa haitallista. Haudankaivajamekanismi jakautuu edelleen kahteen alamekanismiin. Molemmat nimesi ja analyyttisesti kuvasi aikoinaan yhdysvaltalainen sosiologi Robert Merton (1910–2003) kahdessa kuuluisassa artikkelissaan. Itsensätoteuttava ennuste (*A self-fulfilling prophecy*) korostaa luottamuksen merkitystä hyvinvointivaltion toimivuudelle (Merton 1948). Tämä alamekanismi on lukijoille tuttu joka joulu esitettävästä *Ihmeellinen on elämä* -elokuvasta. Siinä yhteisöön leviää perätön, mutta tavoitehakuinen huhu, jonka mukaan pankki on menossa konkurssiin. Ihmiset reagoivat huhuun nostamalla rahansa, mikä lähes aiheuttaa pankin konkurssin. Samalla tavalla mikäli ihmiset syystä tai toisesta uskovat hyvinvointivaltion aiheuttavan laiskuutta, he alkavat menettää luottamustaan hyvinvointivaltion myönteisiin vaikutuksiin, kuten esimerkiksi köyhyyden vähentämiseen tai eriarvoisuuden hillintään.

Toinen sosiaalinen alamekanismi käsittelee tavoitteellisen toiminnan ei-toivottuja tai ei-ennakoitavissa olevia sivuvaikutuksia (*an unintended consequences of* (collective) *action*) (Merton 1936). Tämän mukaan esimerkiksi kasvuun ja työllisyyteen keskittyvä sosiaalipolitiikka voi onnistuessaan olennaisesti heikentää markkinariippuvuuden vähentämiseen tähtäävää sosiaalipolitiikkaa. Esimerkkinä tästä voidaan mainita viimesijaisen sosiaaliturvan uudistaminen. Mikäli julkinen valta uudistaa sen institutionaalisen rakenteen ensisijaisesti kasvua ja työllisyyttä tukevasti, se kiinnittää aikaisempaa vähemmän huomiota niiden viimesijaisen sosiaaliturvan varassa olevien henkilöiden elämäntilanteeseen, jotka eivät syystä tai toisesta työllisty. Mikäli näiden kahden tavoitteen välillä on poissulkevuusongelmia, toinen näistä kahdesta tavoitteesta väistämättä kärsii.

Analyyttisesti näitä sosiaalisia mekanismeja voidaan analysoida sekä instituutioiden että yksilöiden näkökulmista (kuvio 8, keskiväli). Keskeiseksi ongelmaksi määritellään kummankin suhteen rakenteelliset jäykkyydet, jotka sitten sanoitetaan ylenmääräiseksi tai tarpeettomaksi käytöksi ja erilaisiksi loukuiksi. Institutionaalisesti kyse on organisaatioiden kohtaamista taloudel-

lisista ja muista (esim. yhteiskunnalliset arvostukset ja maine) kannusteista, jotka muokkaavat niiden toimintaa, erityisesti palvelujen ja tulonsiirtojen yhteensovittamista ja ylenmääräistä käyttöä. Esimerkkinä voidaan mainita julkisin varoin subventoidut terveyspalvelut tai päivähoito. Niitä tarjotaan tai käytetään enemmän kuin mitä käytettäisiin, mikäli kustannukset olisivat läpinäkyviä kaikille osapuolille ja etuudet katettaisiin joko kotitalouden omin varoin tai niiden maksamilla vakuutuksilla. Samalla tavalla esimerkiksi työttömyysturvaan tai sairausvakuutukseen voi liittyä tämänkaltaista ylenmääräistä käyttöä.

Yksilön näkökulmasta kyse on hiukan toisenlaisesta tilanteesta. Aihetta on kohtuullisen paljon tutkittu. Riippuvuus sosiaaliturvasta määritellään joko elämänhallinnan (itsekontrollin) ongelmaksi tai arviointivirheeksi. Kummassakin tapauksessa oletus on, että nämä mekanismit vaikuttavat eri tavoilla eri sosioekonomisiin ryhmiin. (Beualier & Caplan 2007.) Elämänhallinnan ongelmat kytkeytyvät addiktioiden yleistymiseen ja resilienssin heikentymiseen. Tavanomaisimmat addiktiot liittyvät päihteisiin, huumeisiin tai ruokaan, jotka muuntuvat päihdeongelmiksi ja ylipainoksi. Tutkimukset osoittivatkin varsin yksioikoisesti päihdeongelman ja ylipainon kytkeytyvän sosioekonomiseen asemaan. Resilienssi eli kimmoisuus viittaa ihmisen kykyyn kestää menettämättä toimintakykyään erilaisia kolhuja, kuten köyhyyttä, ylivelkaantumista ja työttömyyttä. Arviointivirheet puolestaan aiheutuvat kognitiivisista ongelmista tai ns. niukkuusefektistä. Kognitiivinen ongelma on monimutkainen tapa viitata alhaisen koulutustason tai oppimisvaikeuksien aiheuttamiin irrationaalisiin päätöksiin. Niukkuusefekti puolestaan tarkoittaa pitkäaikaisen niukkuuden aiheuttamia päätöksenteko-ongelmia huomion kohdentuessa arkipäiväiseen selviytymiseen pitkän aikavälin työllistymis- ja koulutusinvestointien sijasta. (Ks. 11. luku.)

Asenteet ja yhteiskunnan rakenteet

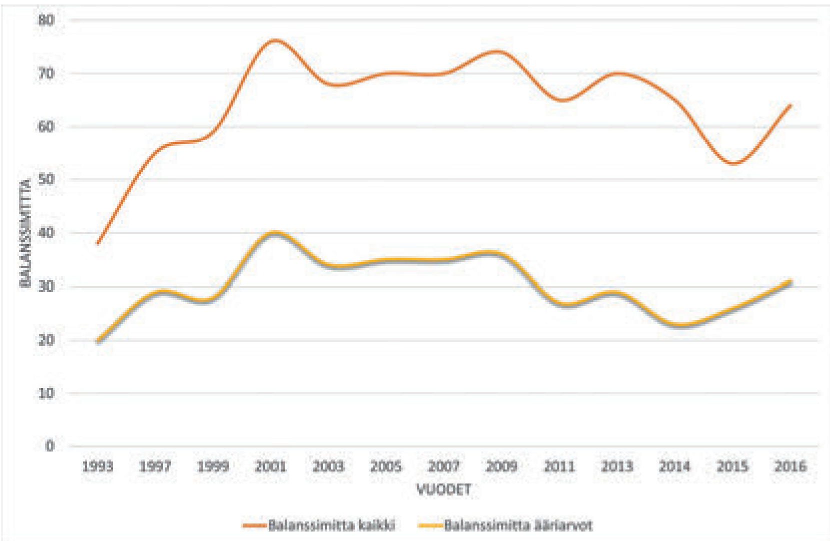
Analyyttinen näkökulma sosiaaliturvariippuvuuteen nostaa esiin sosiaaliset mekanismit. Toisaalta kansalaiset ja poliitikot eivät yleensä lähesty tämänkal-

taisia kysymyksiä analyyttisesti, vaan enemmänkin yhdistämällä omat intressinsä ja arvonsa (kollektiiviset uskomusjärjestelmät) toisiinsa. Intressit ja arvot puolestaan tulevat näkyviksi asenteissa. Sosiaaliturvaan liittyviä asenteita on yleensä yhdistänyt kaksi havaintoa. Ensinnäkin suomalaiset yleisesti ottaen kannattavat sosiaaliturvaa. Kannatus tosin laskee sitä enemmän, mitä yksityiskohtaisemmin maksut ja oikeudet kytketään yhteen. Yleisesti ottaen hyvinvointivaltiolla on kuitenkin ollut enemmistön kannatus. Asiaa on kysytty Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) kyselyissä vuodesta 1993 vuoteen 2016 seuraavalla sanamuodolla: ”Vaikka hyvän sosiaaliturvan ja muiden julkisten palvelujen ylläpitäminen maksaa paljon, suomalainen hyvinvointivaltio on aina hintansa arvoinen”. Kysymyksessä on kaksi vahvaa kehystä. Sen alkupuolen kehyksessä korostetaan hyvinvointivaltion aiheuttamaa taloudellista rasitusta sen enempää pohtimatta, kenelle kustannukset ja hyödyt kohdentuvat. Sen loppupuolella on yhtä vahva kehys ”aina hintansa arvoinen”, jolla voi ajatella mitattavan sitoutumista hyvinvointivaltioon. Kaikkineen tämä taitavasti muotoiltu kysymys vaatii tai odottaa vastaajalta voimakkaita kannanottoja sekä muotoilujensa puolesta lähtökohtaisesti alentaa sosiaaliturvan kannatusta.

Kysymyksestä voidaan laskea *yleinen balanssimitta*, jossa väitettä kannattavista henkilöistä vähennetään sitä vastustavat henkilöt ja aineistosta poistetaan ne, joilla ei ole asiasta mielipidettä. Yleinen balanssimitta lasketaan koko aineistosta. Mitä enemmän on myönteistä tai kielteistä kannatusta, sitä vahvempi tai heikompi on hyvinvointivaltion kannatus tai vastustus. Balanssimittaa on käytetty 1970-luvun puolesta välistä eteenpäin ja se on osoittautunut mielekkääksi tavaksi analysoida kannatuksen muutoksia erityisesti suhteessa taloudellisiin sykleihin (ks. Sihvo & Uusitalo 1995; Forma 1999). *Intensiivisten arvostusten balanssimitta* perustuu ääriarvoihin. Niiden tarkastelun ajatuksena on, että intensiiviset arvostukset ovat voimakkaasti politiikkaa suuntaavia. Niitä omaavat henkilöt ovat valmiita investoimaan omien ajatustensa läpiviemiseen ja ne ovat myös tosiasiallista äänestyskäyttäytymistä suuntaavia. Näihin arvostuksiin sisältyy intressien ohella myös vahvoja käsityksiä oikeasta ja väärästä, mikä motivoi ihmisiä toimimaan asian puolesta tai sitä vastaan. Ak-

tiivisina vähemmistöinä heillä voi olla passiivista enemmistöä suurempi vaikutus hyvinvointivaltion tulevaisuudelle – varsinkin jos aktiiviset ryhmät ovat hyvin organisoituneita (Jones 1988). Siten niiden kantajat ovat hyvinvointivaltion tulevaisuudelle tärkeitä.

Yleistä balanssimittaa koskevat tulokset osoittavat hyvinvointivaltiolla olevan vankkumattoman kannatuksen kansalaisten keskuudessa (kuvio 9). Tulos on samanlainen kaikissa puolueissa ja sosioekonomisissa ryhmissä. Suomessa ei ole yhtään väestöryhmää vuonna 2016, jossa enemmistö olisi hyvinvointivaltion vastustajia. Lähimmäksi pääsevät kokoomuslaiset yrittäjät. Kokoomus on ainoa puolue, jonka kannattajissa hyvinvointivaltion vastustus on ylittänyt sen kannatuksen, mikä tapahtui 1993: silloin vain 48 % puolueen kannattajista piti hyvinvointivaltiota hintansa arvoisena. Sama myönteinen perustulos koskee myös intensiivistä balanssimittaa: hyvinvointivaltiolla on kiihkeitä kannattajia enemmän kuin kiihkeitä vastustajia vuonna 2016. Aikasarjoissa havaitaan systemaattista laskua 2010-luvulla, mikä on tavanomaista talouden



Kuvio 9. Sosiaaliturvan kannatuksen balanssimitta 1993–2016
(Lähde: EVA:n tietoarkisto)

taantumassa. Sama havaittiin 1990-luvun alkupuolella, jonka jälkeen kannatus lähti voimakkaaseen nousuun. Missään tapauksessa ei kuitenkaan voi sanoa hyvinvointivaltion menettäneen kannatuksensa.

Asenteilla on yleensä ollut selkeä yhtymäkohta vastaajan sosioekonomiseen asemaan ja sitä edustavaan organisoituun intressiryhmään. Tämä rakennepoliittinen näkökulma on osoittautunut varsin toimivaksi sekä sosiaalipolitiikan laajentamisen että sosiaalipolitiikan kannatusta koskevien asenteiden selittämisessä. Ihmisillä on taipumusta edistää ja mielipiteissään kannattaa niitä etuuksia ja palveluja, joita he tietävät tai arvioivat tulevaisuudessa käyttävänsä ja vastaavasti he suhtautuvat nuivemmin etuuksiin ja palveluihin, joita he kokevat rahoittavansa, mutta joita he eivät todennäköisesti käytä nyt tai lähitulevaisuudessa.

Mielenkiintoinen, seuraavassa analysoitava kysymys on, missä määrin sosiaaliturvariippuvuutta koskevat käsitykset perustuvat rakennepoliittisiin näkemyksiin, jotka kanavoituvat eri puolueisiin. Lähtökohta on, että luokkapohjaisuus on edelleen merkittävä osa suomalaista yhteiskuntaa ja sen poliittista ja taloudellista organisoitumista. Kokoomus on edelleen selkeästi suosituin puolue ylemmissä toimihenkilöissä ja SDP on vahva alemmissa toimihenkilöissä. Työntekijät ovat toisaalta merkittäviä äänestäjäryhmiä Suomen Keskustalle, perussuomalaisille, SDP:lle ja Vasemmistoliitolle. (Ks. taulukko 1, joka perustuu joko nykyiseen tai aikaisempaan sosioekonomiseen asemaan.)

Taulukko 1. Puolueiden kannatus ja sosioekonominen asema Suomessa 2014

Muuttuja	Keskusta	Kokoomus	Perussuomalaiset	SDP	Vihreät	Vasemmistoliitto	Kaikki
Ylempi toimihenkilö	22,8	42,3	9,1	15,4	28,9	16,4	23,7
Alempi toimihenkilö	19,4	22,2	18,2	32,4	28,3	21,3	23,5
Työntekijä	45,1	21,8	66,5	45,7	25,0	49,2	41,5
Yrittäjä	12,6	13,8	6,2	6,4	17,8	13,1	11,3

Lähde: Koivula ym. 2015

Sosiaaliturvariippuvuutta koskevia asenteita voidaan lähestyä eri näkökulmista käsin. Yhtäältä ihmiset ovat keskimääräistä kriittisempiä sosiaaliturvaa kohden, mikäli he rahoittavat, mutta eivät käytä mittavasti etuuksia ja palveluja. Tässä mielessä eri ryhmillä on selkeä rakennepoliittinen intressi hyvinvointivaltiota koskevassa keskustelussa. Tämän näkemyksen mukaan suurituloisempi oikeisto todennäköisesti korostaa sosiaaliturvan laiskistavaa vaikutusta ja pienituloisempi vasemmisto argumentoi sitä vastaan. Toisaalta mikäli ihmisillä on omakohtaista kielteistä kokemusta hyvinvointivaltion aiheuttamista kannustin- ja byrokratialoukuista tai etuuksia ja palveluja ylenmäärin tai osin tarpeettomasti käyttävistä ihmisistä, he suhtautuvat näihin etuuksiin ja palveluihin kriittisesti. Tämä näkemys kytkeytyy moraaliseen argumentaatioon, jossa ihmiset kokevat oikeudentajuaan loukatuksi. Tämä jakolinja ei noudata puoluekantaa, vaan kytkeytyy enemmänkin omaan kokemukseen ja siihen liittyvään proseduaaliseen oikeudenmukaisuuteen. (Ks. myös Roosma ym. 2014.)

Joka tapauksessa keskeistä on, miten asiaa kysytään. Vanhan sanonnan mukaan metsä vastaa niin kuin sinne huudetaan. Sosiaalipoliittisessa mielipidetutkimuksessa tätä ilmaisua on käytetty kuvaamaan teemavalinnan ja kehystämisen vaikutusta mielipiteisiin (Kangas 1995). Teemavalinnalla tarkoitetaan kysyttäväksi valitun teeman vaikutusta mielipiteisiin. Suomalaisilla on taipumusta olla samanaikaisesti enemmän tai vähemmän samaa mieltä keskenään ristiriidassa olevien väitteiden kanssa. Suomalaiset muun muassa sekä kannattavat hyvinvointivaltiota että pitävät sitä samanaikaisesti laiskistavana (kuten alla kuvataan). Tästä lähtökohtaisesta kannatuksen ja laiskistavan vaikutuksen välisestä jännitteestä huolimatta valtaosa suomalaisista pitää edellä kuvatusti suomalaista hyvinvointivaltiota hintansa väärtinä ja on itse asiassa valmis investoimaan siihen pikemminkin lisää kuin vähemmän.

Eri tulkinnoissa on kysymys ihmisten rajallisesta kyvystä käsitellä informaatiota ja realistisesti arvioida eri vaihtoehtoja. Perustellut vastaukset edellyttävät mittavaa informaatiovarantoa, joka koskee sosiaaliturvan rahoitusta, etuuksia ja palveluja, sekä niiden kohtaantoa. Useimmille sosiaaliturvajärjestelmästä mielipiteitään muodostavilla ihmisillä ei ole tällaista perustellun mie-

lipiteen pohjana olevaa varantoa. Niinpä mielipiteet perustuvat enemmänkin yksityisten mielipiteiden ja yhteiskunnallisen konsensuksen yhteensovittamiseen, joka heijastaa tai peilaa ihmisten kokemuksia tulonsiirtojen ja palvelujen käytöstä.

Suomalaisten sosiaaliturvariippuvuutta koskevalle huolestumiselle on joitakin perusteluja. Näistä merkittävin kytkeytyy suomalaisten työmoraalin muutoksiin. Euroopan arvotutkimuksista (*European Value Survey*) on havaittu, että suomalaisten työetiikaksi ja -keskeisyydeksi määritelty työmoraali ei ole erityisen vahva ja sen lisäksi se on ollut laskussa vuosina 1999–2010, kun aineistot ovat ajanjakson alusta ja lopusta: vuosittaista aikasarjaa ei ole. Samaan aikaan työmoraalin molemmat ulottuvuudet vahvistuivat muun muassa Kreikassa. Tulosten perusteella on tehty seuraava tulkinta oleskeluyhteiskunnasta:

> presidentti Sauli Niinistön tarkoituksella provokatiiviseen väitteeseen siitä, että Suomi olisi ”oleskeluyhteiskunta”, voidaan näin ollen vastata samanaikaisesti ”kyllä” ja ”ei”. Suomalaisten työhön sitoutuminen on yleisesti ottaen korkealla tasolla, mutta eurooppalaisessa vertailussa sitoutumisen vahvuus asettuu toisenlaiseen valoon. (Turunen 2015, 117.)

Toisaalta kun tutkimus keskittyy sosiaaliturvariippuvuuteen, tutkija tulee helposti sokeaksi muille samaan asiaan vaikuttaviin tekijöihin. Sokeutumisen merkitystä havainnollistaa monilla eri tavoilla, mutta eräs varsin havainnollinen aineisto löytyy Maailman arvotutkimuksista (*World Value Survey*). Niihin on jo vuosien ajan sisältynyt kysymys sosiaaliturvan väärinkäytön legitimiteetistä. Tuota kysymystä on vertailevissa tutkimuksissa käytetty selittämään hyvinvointivaltion riippuvuutta aiheuttavaa vaikutusta. Nämä aineistot on saatavissa vastikkeetta netistä. Suomesta asiaa on kysytty kolme kertaa, 1981, 1996 ja 2005. Kysymystä ei ollut Suomen viimeisessä aallossa (2009–2010). Tutkimuksissa on havaittu lievää siirtymää pois väitteestä etuuksien väärinkäyttöä koskevasta kannasta. Täysin kielteisesti (asteikolla 1–10, tasolla 10) sosiaaliturvan väärinkäyttöön suhtautui 65,4 % vuonna 1981, 63 % vuonna 1996 ja 56 % vuonna 2005. Vähäisessä määrin (asteikolla 1–10, tasolla 9) ymmärrystä väärinkäytölle osoittaa vastaavasti 13 %, 13 % ja 19 %, eli osuus kasvoi

lamavuosina. Loput suhtautuivat myönteisimmin (asteikolla 1–10 tasolla 8 tai vähemmän), mutta heidän osuudessaan ei ole tapahtunut muutosta.

Ensisilmäyksellä siirtymästä voinee päätellä hyvinvointivaltion moraalisen perustan rapautuvan. Sosiaaliturvariippuvuustulkinta ei kuitenkaan ota huomioon yhteiskunnallisen tason luottamuksen ja muiden vastaavien makrotason tekijöiden merkitystä kansalaisten ja julkisen vallan välisen mikrotason suhteen sääntelijänä (vrt. Rothstein 2005). Makro- ja mikrotason välinen vuorovaikutus on myös yleisempi hyvinvointivaltiotutkimuksen kysymys, jota on perinteisesti kutsuttu ampiaisongelmiksi. Pohjoismaisen mallin mikrotason kannustimet ovat korkeahkon etuustason ja kireähkön tuloverotuksen takia sen verran heikot, että kannustimet työllistymiseen ovat heikommat kuin monessa muussa maassa. Tästä huolimatta työllisyysasteet ovat monia muita Euroopan unionin jäsenmaita korkeammat. Havainnon voi selittää etuuksien ja maksujen vastavuoroisuudella. Kuitenkin yhtä tärkeä tai vahvempi selitys on kansallisen mallin dynamiikka, jossa institutionaaliset rakenteet kytkeytyvät korkeaan luottamukseen ja vahvaan kansalaisuuteen.

Mikron ja makron välisen vuorovaikutuksen merkitys on havaittavissa esimerkiksi siirtymätalouksissa, joita koskevat tiedot löytyvät Maailman arvotutkimuksien tietokannasta. Monessa siirtymätaloudessa oli 1990-luvun alussa suhtautuminen sosiaaliturvan väärinkäyttöön paljon myönteisempää kuin hyvinvointivaltioissa, vaikka etuustasot olivat niissä paljon alhaisemmat ja verotus keveämpää. Maailman arvotutkimuksen mukaan Albania oli tässä suhteessa aivan kärkimaiden joukossa. Siellä vuonna 1994 vain 5,4 % väestöstä vastusti sosiaaliturvan väärinkäyttöä ehdottomasti. Tämä luku on aineiston korkein. Toisaalta Albanian muutokselle kuvaavaa on, että vain kymmenen vuotta myöhemmin 58 % vastusti sosiaaliturvan väärinkäyttöä. Tämä havainto kertoo enemmänkin muuttuneesta makrotason suhtautumisesta kansalaisten ja valtion väliseen suhteeseen kuin mikrotason kannustinvaikutuksista tai verotuksen muutoksista. Albanian julkinen valta koettiin luottamuksen arvoiseksi. Toisaalta esimerkiksi Kiinassa sosiaalipolitiikan moraalinen perusta on romahtanut 75 %:sta 1980-luvun alussa 29 %:iin 2010-luvulla. Samalla ta-

valla ovat muuttuneet monien muiden Aasian maiden kansalaisten vastaukset tähän Maailman arvotutkimuksen kysymykseen.

Sosiaalipolitiikan moraalisen perustan heikkous tai rappeutuminen ei näissä tapauksissa aiheudu etuuksien ja palvelujen parantuneesta tasosta ja tuloverotuksen kiristymisestä. Se kertoo enemmänkin kansalaisten ja valtion välisen sidoksen heikentymisestä. Sama tulkinta voidaan tehdä myös Suomesta ja suomalaisten asenteista: keskeistä ei ole niinkään mikrotason kannustimet ja niihin sisältyvä mahdollisuus vapaamatkustamiseen ja väärinkäyttöön. Ratkaisevampaa on sosiaalipolitiikan kytkentä yhteiskunnan sosiaaliseen perustaan (ks. tarkemmin 2. luku).

Suomalaisten asenteet

Sosiaaliturvariippuvuutta koskevia asenteita on tarkasteltu lukuisissa Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) tekemissä kyselyissä 1980-luvun lopulta alkaen. Alkuvuosina EVA:n käyttämät muotoilut ovat kehykseltään liian johdattelevia, jotta niitä voisi käyttää vakavamielisessä tutkimuksessa. Esimerkiksi vuonna 1989 aihetta kysyttiin seuraavasti: ” Sosiaalietuuksien väärinkäyttäjiä, laiskureita ja muita siivellä eläjiä suositaan maassamme nykyään aivan liikaa”. Tässä väitteessä ei vaivauduttu käyttämään kohdennettua kehystä, vaan koko kysymys on sitä itseään. Metsä vastasi niin kuin sinne huudettiin: reilut kolme neljännestä vastaajista oli väitteen kanssa ainakin osin samaa mieltä.

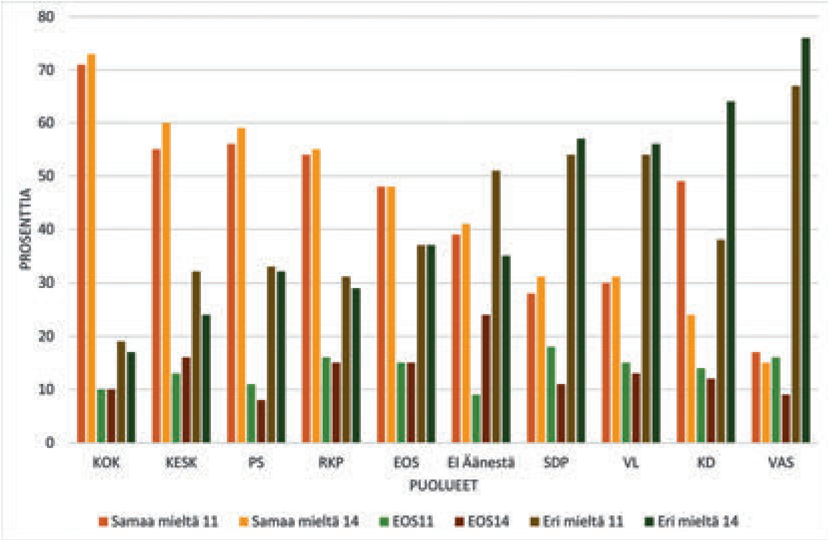
Vuonna 1993 EVA kysyi asiaa seuraavasti: ”Hyvä sosiaaliturva, ilmainen terveydenhoito ja muu pitkälle viety yhteiskunnan huolenpito tekevät ihmisistä laiskoja ja aloitekyvyttömiä”. Metsä vastasi jälleen toivotusti. Kysymysmuoto oli kuitenkin vielä liian johdatteleva, jotta sitä voitaisiin käyttää muuhun kuin julkisen mielipiteen muokkaamiseen. Sittemmin kyselyn kehystä on edelleen pehmennetty vastaamaan politiikan muutoksia, tässä tapauksessa palvelumaksujen käyttöönottoa. Syksyllä 2011 ja 2014 aihetta käsiteltiin Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) kyselyissä seuraavasti: ”Kattava sosiaaliturva ja pitkälle viety yhteiskunnan huolenpito tekevät ihmisistä laiskoja ja aloitekyvyttömiä”.

Kysymys ei ole liian voimakkaasti kehystetty, jotta se olisi analyysissä käyttökelvoton. Seuraavassa vertaillaan vuosien 2011 ja 2014 tuloksia.

Väestöaineiston puolueittain jaetut perustulokset vuosilta 2011 ja 2014 on tiivistetty kuvioon 10. Se osoittaa, kuinka poliittinen vasemmisto vastustaa väitettä ja poliittinen oikeisto puoltaa. Vuosien 2011 ja 2014 välillä ei tapahtunut suurta muutosta. Suomen Keskustan kannattajat siirtyivät vähän enemmän väitteen kannattajaksi ja vastaavasti Vasemmistoliiton kannattajat muuttuivat aikaisempaa kriittisemmäksi. Tuskin mikään muu sosiaalipolitiikkaan liittyvä kysymys jakaa puolueiden kannattajia yhtä voimakkaasti. Jakauma on hämmästyttävän symmetrinen oikeiston kannattaessa ja vasemmiston vastustaessa väitettä.

Kun tuloksia painotetaan puolueiden äänimäärillä vuosien 2011 ja 2015 vaaleissa, havaitaan että aikaisempaa suurempi osa suomalaisia oletti sosiaaliturvan aiheuttavan riippuvuutta. Puolueiden kannattajien asenteet pysyivät ennallaan, mutta puolueiden suhteelliset osuudet kaikista äänestäjistä muuttuivat: vaalien voittajiksi nousivat vuonna 2015 väitteen kanssa samaa mieltä olleet puolueet. Puoluekantaan verrattuna muiden tekijöiden merkitys jakauman selittämisessä on varsin vähäinen. Huomionarvoista on, että puoluekannastaan tietämättömät tai siitä vaikenevat sijoittuvat aineiston puoleen väliin. Nukkuvien puolue ei siis olisi vaikuttanut merkittävästi tähän kysymykseen.

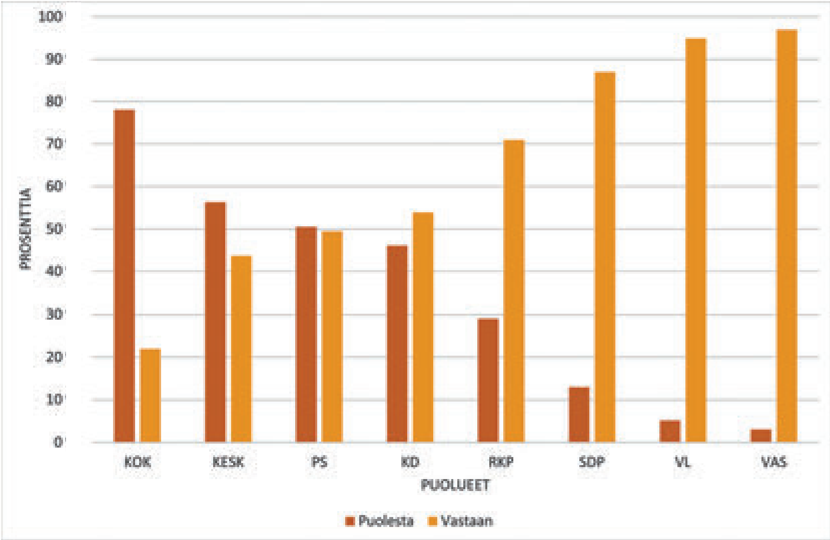
Samaa asiaa on kysytty hiukan eri tavalla myös kansanedustajaehdokkailta ennen kevään 2015 eduskuntavaaleja. Yleisradion vaalikoneessa asiaa kysyttiin seuraavalla sanamuodolla: ”Suomessa on liian helppo elää sosiaaliturvan varassa”. Vastaajat (n = 1998, joista 1836 on vastannut tähän kysymykseen) kattoivat kaikki eduskuntavaaleihin ehdokkaita asettaneet puolueet ja eräitä valitsijamiesyhdistyksiä. Vaalien jälkeen kesällä 2015 Yle luovutti aineiston tutkijoiden käyttöön, mikä mahdollistaa yksityiskohtaisen analyysin sen jälkeen kun aineistosta on siistitty pois keskenjääneet vastaukset ja puuttuvat tiedot on koodattu uudelleen. Lisäksi aineistosta on poistettu Ahvenanmaa (n = 5) ja valitsijamiesyhdistykset ja vastaavat. Kommunistiset puolueet on liitetty yh-



Kuvio 10. "Kattava sosiaaliturva ja pitkälle viety yhteiskunnan huolenpito tekevät ihmisistä laiskoja ja aloitekyvyttömiä"
(Lähde: EVA mikrodata)

teen. Minimiarvo on yksi, jolloin kaikki ehdokkaat ovat väitteen kanssa samaa mieltä, maksimiarvo on 4, jolloin kaikki ovat eri mieltä.

Kuvioon 11 on tiivistetty eduskuntavaaleissa kansanedustajia saaneiden puolueiden ehdokkaiden näkemykset (n = 1834). Tulosten analyysi antaa suurin piirtein saman vastauksen kuin edellä esitelty väestökysely. Poliittinen oikeisto näkee sosiaaliturvan laiskistavana sikäli, että sosiaaliturvan varassa on liian helppo elää. Vahvimmat mielipiteet ovat kokoomuksessa, keskustassa ja perussuomalaissa. Poliittinen vasemmisto on päinvastaista mieltä. Tässä katsannossa vihreät ovat vasemmistopuolue: itse asiassa puolue on enemmän vasemmalla kuin SDP. Äärimmäistä kantaa edustavat Vasemmistoliitto ja eduskunnan ulkopuolelle jääneet ja siksi kuviosta pois jätetyt kommunistiset puolueet. Suomalaiset kansanedustajaehdokkaat ovat voimakkaasti jakautuneita asiaan nähden.



Kuvio 11. "Suomessa on liian helppo elää sosiaaliturvan varassa" (Kansanedustajaehdokkaat), %
(Lähde: YLE – vaaliaineisto)

Kaiken kaikkiaan kansalaisten, kansanedustajaehdokkaiden ja kansanedustajien asenteita koskevat tulokset kertovat osaltaan voimakkaasta sosiaaliturvaan liittyvästä epäluuloisuudesta. Se voidaan selittää yhdistämällä samarialaisen dilemman ja haudankaivajaefektin taustalla olevia ajattelutapoja ja niihin liittyviä mekanismeja. Nämä asenteet ovat puolueittain johdonmukaisia sikäli, että kaikkien kolmen ryhmän mielipiteet ovat samansuuntaisia. Kokoomus edustaa yhtä reunaa seuranaan Suomen Keskusta ja Perussuomalaiset. Toisella reunalla ovat SDP, vihreät ja Vasemmistoliitto, joista Vasemmistoliitto on etäimmällä. (Taulukko 2.)

*Taulukko 2. Suomessa on liian helppo elää sosiaaliturvan varassa. Lineaariset regressiomallit, Beta, kaikki muuttujat****

	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 4	Malli 5	Malli 6
Puolue	.596	.457	.335	.276	.255	.224
Ei varaa nykyisen laajuisiin palveluihin		.287	.221	.192	.178	.172
Tasapainotettava menoja leikkaamalla			.236	.222	.194	.191
Työttömyysturvan kestoa pitää lyhentää				.149	.169	.146
Siirryttävä perustuloon					-.127	.-121
Sosiaali- ja terveyspalvelut tuotettava julkisina palveluina						.-087
Adjust R^2	.355	.418	.446	.460	.474	.478

Kun sitten katsotaan tarkemmin kansanedustajaehdokkaiden mielipiteitä ja niihin vaikuttavia tekijöitä, havaitaan kaksi asiaa. Ensinnäkin kansanedustajaehdokkaiden väliset erot eivät ole niin moniulotteisia, että faktorianalyysi tuottaisi useita faktoreita. Suomalaiset kansanedustajaehdokkaat ovat hämmästyttävässä määrin yksiulotteisesti puolesta tai vastaan kaikissa keskeisissä kysymyksissä. Toiseksi regressioanalyysi osoitti, että laiskuusasenteet selittyivät enemmänkin muilla asenteilla kuin erilaisilla taustatekijöillä. Aineisto oli tältä osin rajattu eduskuntapuolueisiin. Muiden puolueiden asettaminen oikeisto–vasemmisto-akselille ei ollut kyllin yksiselitteistä kommunistipuolueita lukuun ottamatta. Sormiharjoituksen valossa tulos ei kuitenkaan olisi merkittävästi muuttunut vaikka mukaan otettaisiin muita puolueita.

Lineaarinen regressioanalyysi tuotti kuusi mallia, jotka selittävät noin puolet havaitusta vaihtelusta. Tärkein selittävä tekijä on puolue. Tämän jälkeen laiskuutta koskevia näkemyksiä selittävät erilaiset niukkuuskäsitykset ja leikkauspyrkimykset. Mitä enemmän ehdokas on huolissaan julkisen talouden niukkuudesta ja nykymenon mahdottomuudesta, sitä enemmän hän näkee sosiaaliturvan aiheuttavan laiskuutta. Laiskuusajatukseen liittyy myös kriittisyys julkisesti tuotettuja palveluja ja perustuloa kohtaan. Ikä, koulutus, tulota-

so tai sosioekonominen asema eivät osoittautuneet tilastollisesti merkitseviksi. Kaiken kaikkiaan kriittisyys sosiaaliturvaa kohtaan on Suomessa varsin vankkaa, kun sitä oikein osataan esille kaivaa sopivasti muotoilluilla kysymyksillä.

Sosiaaliturvariippuvuus 2010-luvun lopun Suomessa

Sosiaaliturvariippuvuus, kohdistuu se sitten koko väestön etuuksiin ja palveluihin tai viimesijaisen sosiaaliturvan käyttäjiin, on sosiaalipoliittisesti keskeinen kysymys jo yksinomaan koska suurin osa suomalaisista, kansanedustajaehdokkaista ja kansanedustajista kokee sen sellaiseksi. Hivenen kärjistäen se on todellinen haaste, koska ihmiset sen sellaiseksi ajattelevat ja se vaikuttaa sosiaaliturvaa koskeviin poliittisiin linjauksiin. Samalla se syö makrotason yhteiskunnallista luottamusta. Epäselväksi toistaiseksi jää, mitä nimenomaista etuutta tai palvelua käyttävät ihmiset ovat suomalaisten mielestä erityisen laiskoja, sillä asiaa ei yksityiskohtaisesti kysytty. Epäilemättä suomalaisilla on kuitenkin ollut mielessään myös viimesijaisen sosiaaliturvan käyttäjät, vaikka heidän osuutensa etuuksien ja palvelujen kokonaiskäyttäjämääristä ja rahoituksesta on varsin vähäinen. Jakolinja ansaitsevien ja ei-ansaitsevien välillä tulee näkyviin myös tässä. Kansan tahdon merkitystä politiikkaa suuntaavana tekijänä korostaa se, että hallitukseen valikoitui puolueita, joiden kannattajissa, kansanedustajaehdokkaissa ja kansanedustajissa usko sosiaaliturvan laiskistavaan vaikutukseen oli hyvin laajasti jaettu. Markkinariippuvuuden vähentämisen sijasta 2010-luvun hallitukset ovat korostaneet sosiaaliturvariippuvuuden vähentämistä osana jäykkyyksien poistamispolitiikkaa.

Kuvio 8:n oikeaan reunaan on linjattu tilannekuvasta tehtyjä politiikkalinjauksia. Ne ovat itseään selittäviä. Aiheesta kiinnostunut voi katsoa niiden yksityiskohdat Sipilän hallituksen ohjelmasta ja sen toimeenpanoasiakirjoista, kuten strategisten hankkeiden suunnitelmasta, budjettiesityksestä vuodelle 2016 ja julkisen talouden kestävyyttä käsittelevästä suunnitelmasta vuosille 2016–2019. Hyvinvointivaltion kannalta ehkä selkeimmin sosiaaliturvariippuvuuden vastainen linja on kuvattu palvelujen uudistamisen ja kannustin- ja työvapaakysymysten yhteydessä. Palvelujen uudistamisen yhteydessä oletus

on, että palveluja käytetään liikaa sekä yleensä että suhteessa käytettävissä oleviin varoihin. Tämä johtaa sitten palvelujen leikkauksia koskeviin linjauksiin. Palvelujen liikakäyttö kohdistuu muun muassa päivähoitoon, jota käyttävät myös kotona olevat vanhemmat. Yleislinjauksena ”hallitus arvioi kriittisesti kaikkia sellaisia tukijärjestelmiä, jotka ohjaavat työkykyisiä ihmisiä pitkäaikaisiin poissaoloihin työmarkkinoilta”. Työkykyisiä ihmisiä vapaalle ohjaavia tukijärjestelmiä ovat muun muassa vuorotteluvapaat ja 500 päivän ansiosidonnainen työttömyysturva sekä eräin osin myös sairausvakuutusjärjestelmä, johon liittyen haetaan sairauslomien pituutta normittavia ratkaisuja.

Hallitus päätti tarkastella kriittisesti muitakin työstä poissaoloon kannustavia etuuksia lukuun ottamatta lasten kotihoidon tukea, joka on hallituksen erityisessä suosiossa. Kotihoidon tuen ulosrajaaminen on työllisyyden kannalta arvioituna ilmeinen virhe, sillä pitkien poissaolojaksojen kielteinen vaikutus naisten jatkotyöllistymiseen on toistuvasti osoitettu mikroaineistoilla tehdyillä tutkimuksilla. Hallitus teki suurimman puolueen kannattajakunnan intressien mukaisen arvovalinnan, joka korosti perheiden vapautta tehdä lastenhoitoa koskevia valintoja. Samalla tavalla hallitus pitäytyi puuttumasta asevelvollisuuden aiheuttamiin katkoksiin työurissa.

Myös viimesijaisen sosiaaliturvan kohdalla hallitus otti selkeän kannan, joka heijastelee sen kannattajakunnan näkemyksiä. Suurin osa julkisen talouden vakauttamisesta hoidetaan indeksejä jäädyttämällä. Sikäli kun inflaatio pysyy alhaisella tasolla, tällä ei ole suurta välitöntä vaikutusta elintasoon. Vuosien mittaan se kuitenkin alentaa merkittävästi etuuksien tasoa suhteessa keskipalkkoihin, millä periaatteessa on kannustimia parantava vaikutus. Säännön vahvistava poikkeus on toimeentulotuki, jota korotetaan elinkustannusindeksin mukaisesti hallituskauden ajan. Samalla indeksiä kuitenkin muutettiin niin, että siitä rajattiin ulos alkoholi ja tupakka eli kuluttajahintaindeksin kakkoskori. Tällä muutoksella kompensoidaan alkoholin ja tupakan veromuutosten vaikutus indeksiin. Lopputuloksena on *de facto* aikaisempaa alhaisempi elintaso.

Ystävät ja viholliset ovat muurien sisällä

Sosiaaliturvariippuvuutta koskevat vahvat mielipiteet ovat merkittävä haaste sosiaalipolitiikalle ja sen tutkimukselle, joka ei ole ollut parhaimmillaan institutionaalisen rakenteen kannalta kriittisten kysymysten parissa. Moni hyvinvointivaltioon analyyttisesti, emotionaalisesti ja ideologisesti sitoutunut tutkija saattaa ajatella tulosten olevan hyvinvointivaltiolle ja sosiaalipolitiikalle vaarallisia, osoittavathan ne sormella sen erääseen heikkoon kohtaan. Tässä onkin kiistatta jonkin verran perää, koska asenteet suuntaavat politiikkaa ja luovat sille legitimiteettiä. Toisaalta analyyttisesti orientoituneet tutkijat pystyvät myös ilman suurempia ongelmia kumoamaan monia riippuvuusteesin lähtökohtia. He voivat esimerkiksi osoittaa, että toiset mielipidetiedustelut kertovat hyvinvointivaltion vankkumattomasta kannatuksesta. Useiden mielipidetiedustelujen mukaan hyvinvointivaltio on hintansa väärti, vaikka siitä aiheutuu mittavia kustannuksia.

Niin tai näin, loppukeväästä 2015 valtaan tullut ja julkisen talouden alijäämän kanssa painiva hallitus on ottanut teesin sosiaaliturvan laiskistavasta vaikutuksesta vakavasti, mikä näkyy sen sosiaalipoliittisissa linjauksissa vuosina 2015–2016. Linjauksilla on tältä osin kansalaisten enemmistön tuki. Mikäli hallituksen ja kansalaisten analyysi yhteiskunnallisesta tilanteesta on perusteltu, linjausten toimeenpanon myötä sosiaaliturvariippuvuuden pitäisi väestötasolla merkittävästi vähentyä ja myös viimesijaisen sosiaaliturvan käytön vastaavasti supistua. Päinvastaisessa tapauksessa hallitus joutuu myöntämään tehneensä virheellisen tulkinnan. Systemaattinen vastaus tähän kysymykseen saadaan kuitenkin vasta 2020-luvun alussa.

4

Voiko hyvinvointivaltio selviytyä? – Schumpeterin näkökulma

Juho Saari

Schumpeterin tavoin hallitus pyrkii kyseenalaistamaan sellaisia toimintamalleja, jotka eivät toimi eivätkä tuota tavoiteltua lisäarvoa. (Pääministeri Juha Sipilä.)[23]

Meidän täytyy varoa virheellistä, mutta laajasti jaettua uskomusta, jonka mukaan taloudellinen menestys määrää sosiaalisen elämän kaikkien muotojen kohtalon. (Taloustieteilijä Joseph Schumpeter 1935/2002, 371.)

Sosiaalitieteelliset tutkimusohjelmat nojautuvat usein aikaisempiin avaintutkimuksiin. Yleensä nämä tutkijat ovat nostaneet esiin tärkeän näkökulman tai hypoteesin, jota sittemmin on yhä uudestaan testattu yhä uusilla aineistoilla. Kutakin näkökulmista tai hypoteeseista on sekä kritisoitu, laajennettu että uudistettu vuosikymmenten mittaan. Hyvinvointivaltiotutkimuksessa tunnettu esimerkki tästä on hyvinvointikapitalististen maaryhmien tutkimus. Tämä tutkimussuuntaus periytyy 1980-luvun lopulta, jolloin teollistuneista länsimaista määriteltiin sosiaaliturvansa eri tavoilla organisoineet kolme "hyvinvointikapitalistista maailmaa" (Esping-Andersen 1990). Sen puitteissa hyvinvointikapitalismin maailmoja on luokiteltu yhä uudestaan teoreettisten näkökulmien, metodologisten innovaatioiden ja eri maista kerättyjen uusien aineistojen inspiroimana (esim. Castles ym. 2010; Schubert ym. 2016).

---

23 http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/paaministeri-juha-sipila-professoriliiton-ja-tieteentekijoiden-liiton-kevatseminaarissa?_101_INSTANCE_3wyslL01Zoni_groupId=10616.

Käsillä olevan luvun keskeinen teoreettisen ja käsitteellisen inspiraation lähde on itävaltalainen taloustieteilijä Joseph A(lois) Schumpeter (1883–1950), joka on yksi sosiaalitaloustieteen keskeisistä tutkijoista. Tätä lukua on inspiroinut hänen kuuluisa kysymyksensä, ”*voiko kapitalismi selviytyä?*” kirjassa *Capitalism, Socialism, and Democracy* (1942). Yhtä kuuluisa on Schumpeterin tuohon kysymykseen antama vastaus: ”*hyvät naiset ja herrat, en usko, että voi*”. Hänen mukaansa kapitalismin tuho aiheutuu sen *sosiaalisen perustan murentumisesta* seitsemän toisiaan vahvistavan sosiaalisen mekanismin välityksellä. Nämä arkunnaulat ovat kapitalismille *endogeenisia*, toisin sanoen kapitalismi tuhoutuu sen omaan menestykseen. Yksikään arkunnaula ei yksinään ole riittävä, mutta toisiaan toistuvasti vahvistavina sosiaalisina mekanismeina ne ovat yhdessä enemmän kuin osiensa summa.

Schumpeterin endogeenisten tekijöiden merkitystä korostava teoria on mielenkiintoinen 2010-luvun hyvinvointivaltion ja sosiaaliturvariippuvuuksien analysoinnin kannalta. Kuten kokoelman 2. luvun tilannekuvassa ja 3. luvun mielipiteiden analyysissä on esitetty, hyvinvointivaltion haasteiksi on yleensä nimetty endogeenisia taloudellisia tekijöitä (kuten julkisen talouden kestävyys) tai lueteltu siihen nähden ulkopuolisia (eli eksogeenisia) tekijöitä (kuten globalisaatio). Käsillä olevassa kirjassa on kuitenkin pohdittu, liittyykö suomalaisen hyvinvointivaltion kehitykseen sellaisia *endogeenisia sosiaalisia tekijöitä*, jotka heikentävät sen tulevaisuuden näkymiä ja jotka kytkeytyvät eri mekanismien välityksellä tässä teoksessa käytyyn keskusteluun sosiaaliturvariippuvuuksista. Nämä mekanismit, joita tässä yhteydessä kutsutaan ”hyvinvointivaltion arkunnauloiksi”, ovat pitkälti samankaltaisia Schumpeterin kapitalismin tuhoon liittyvien mekanismien kanssa.

Tässä luvussa sovelletaan Schumpeterin ajattelua sosiaaliturvariippuvuuden kannalta keskeiseen kysymykseen ”selviytyykö hyvinvointivaltio” alleviivaamalla hyvinvointivaltion sosiaalisen perustan merkitystä sen tulevaisuudelle. Aluksi paikallistetaan Schumpeterin ajattelu osaksi kapitalismin tilasta käytävää keskustelua ja esitellään paholaisen asianajaja. Luvun pääosassa analysoidaan hyvinvointivaltion sosiaalisen perustan murrosta. Luku päättyy

yhteenvetoon, jossa Schumpeterin ajattelua soveltaen vastataan kysymykseen, voiko hyvinvointivaltio selviytyä.

Kapitalismi ja hyvinvointivaltio

Vuosituhannen vaihteen näkökulmasta Schumpeter on ennen kaikkea innovaatiotutkija. Samalla tavalla kuin Adam Smith (1723–1790) käsitteellisti jo olemasta olleesta työnjaosta tuotannolle syntyvät tuottavuushyödyt, Joseph Schumpeterin (varhaisiin) ansioihin voidaan lukea jo olemassa olleen yrittäjän ja yrittäjyyden roolin korostaminen teknologisen muutoksen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistäjinä. Schumpeterilla on myös muita innovaatioiden – uusien yhdistelmien – kannalta keskeisiä oivalluksia. Niistä ehkä perustavin oli näkemys kapitalismista orgaanisena, dynaamisena ja evolutiivisena prosessina, jossa yrittäjät ja yritykset[24] ovat avainasemassa. Ne muokkaavat toimintaympäristöään toimeenpanemalla teknologisia ja sosiaalisia (organisatorisia) innovaatioita, jotka leviävät elinkeinoelämään ja lisäävät sen tuottavuutta.

Samalla hänen ajattelunsa on inspiroitunut ja edelleen inspiroinut pitkien aaltojen ja kansallisten innovaatiojärjestelmien tutkimusta. Pitkät aallot perustuvat murrosmaisten "yleisten teknologisten" innovaatioiden aiheuttamiin rakenteellisiin tuottavuushyötyihin, jotka ylläpitävät kasvua vuosikymmenten ajan. Näistä ovat esimerkkejä uudenlaiset moottorit ja tietoteknologia, joita voidaan soveltaa lukuisiin kohteisiin. Tässä niin sanotussa luovan tuhon prosessissa korkeamman tuottavuuden organisaatiot ja tuotteet tuhoavat alemman tuottavuuden organisaatiot ja tuotteet. Innovaatiojärjestelmien tutkimus puolestaan korostaa kansallisten mallien ja tutkimusjärjestelmien vuorovaikutuksen keskeisyyttä erilaisten innovaatioiden tuotannossa ja organisoinnissa. (Swedberg 1991; Scherer 1992; McCraw 2010; Saari 2008.)

Innovaatiotutkija-Schumpeteriin on palattu yhä uudestaan ennen kaikkea talouden – erityisesti yritysten – rakennemuutoksen ja innovaatioiden välistä

---

24 Schumpeter korosti varhaisimmissa töissään yksittäisten yrittäjien/pioneerien/pienten yritysten merkitystä. Myöhemmissä töissään tämä "Schumpeter I" korvautui "Schumpeter II"-mallilla, joka puolestaan korosti yritysten keskeistä roolia.

dynamiikkaa analysoivissa tutkimuksissa. Hänen merkityksensä alan tutkimukselle on ollut niin merkittävä, että 1980-luvun jälkeistä aikaa on varsin perustellusti kutsuttu ”Schumpeterin vuosikymmeniksi”. Ensimmäisenä tämän ajatuksen esitti ilmeisesti yhdysvaltalainen taloustieteilijä Herbert Giersch (1984). Hänen näkemyksensä on sittemmin saanut laajaa tukea: 2000-luvun alussa tuskin kukaan näistä maailmansotien välisenä aikana tai välittömästi sen jälkeen kirjoittaneista taloustieteilijöistä on ollut voimakkaammin esillä kuin hän keskusteltaessa yhteiskunnan uudistumisesta ja kansallisista innovaatiojärjestelmistä.

Schumpeterin murrosmaista luovaa tuhoa ja jatkuvaa uudistumista korostavilla ideoilla on ollut kysyntää myös muuten kansainvälisille virtauksille varsin immuunissa Suomessa. Näin erityisesti 1990-luvun laman jälkeen, jolloin valtioneuvosto haki uutta suuntaa kansalliselle kasvu- ja innovaatiopolitiikalle:

> Schumpeterin ajatusten leviämistä jäljittäessä on syytä panna merkille, että ajatus uusiutumisen välttämättömyydestä omaksuttiin valtaapitävien toimesta nopeasti 1990-luvun alussa. Lama ja talouskriisi alettiin pian nähdä – varsinkin päättäjien keskuudessa – välttämättömänä muutosprosessina, jossa luovan tuhon kautta taloutta uudistettiin vastaamaan nykyajan haasteita. (Böckerman & Kiander 2009, 111.)

Kyse on perustellusta muutoksesta, mutta myös valtasuhteissa tapahtuneista siirtymistä: niistä tärkein on pääoman liikkuvuuden lisääntyminen. Samalla on ilmeistä, että muutokset luovassa tuhossa ovat jaksottaisia. Kuten aihetta laajasti tutkinut taloustieteilijä Mika Maliranta on tiivistänyt:

> Suomi näyttäisi nyt olevan samanlaisen syvällisen uudistumisvaiheen kynnyksellä kuin 1990-luvun alkupuolella. Vaikka tilanne on nyt vaikea, uusien tuottavien työpaikkojen syntyminen kiihtyvään tahtiin on rohkaisevaa. Vajaa kymmenen vuotta kestäneen hiljaiselon jälkeen teollisuuden luova tuho on palannut vuoden 2005 jälkeen suurin piirtein samalle tasolle kuin se on ollut Ruotsissa ja Norjassa. Palveluissa luova tuho on ollut yleisesti vähäisempää kuin

> teollisuudessa, mutta joissakin tapauksissa se on silläkin ollut melko merkittävää. (Maliranta 2015, 44.)

Käsillä olevan teoksen kannalta kahden edellisen lainauksen ehkä merkittävin osa on luovan tuhon rajaaminen *yritysten ja talouden* uudistamiseen. Kirjoittajat ovat hyvin tietoisia luovan tuhon prosessin sosiaalisista vaikutuksista ja sosiaaliturvan merkityksestä niiden lieventämisessä. Luovan tuhon merkitys yritysten ja talouden ulkopuolella, *hyvinvointivaltiossa* ja *yhteiskunnassa* jää vähemmälle huomiolle.

Luova tuho on sosiaaliturvariippuvuuden kannalta mielenkiintoinen yhteiskuntaa uudistava sosiaalinen mekanismi. Se on lähtökohtaisesti välttämätön, mutta kansalaisten hyvinvoinnin kannalta osin valitettava osa kapitalistisen markkinatalouden toimintaa.[25] Tästä näkökulmasta analysoituna pitkäaikainen riippuvuus sosiaaliturvasta on osaltaan osoitus luovan tuhon mekanismin toimivuudesta. Sopeutumistehokkuuden (North 1990) lisääntymisestä aiheutuu sopeutumiskustannuksia, joista jokin osa kanavoituu sosiaaliturvaan ja lopulta viimesijaiseen turvaan. Tätä voi havainnollistaa esimerkiksi tehtaan sulkemisella. Se merkitsee yhtäältä verojen ja sosiaaliturvamaksujen sekä päivähoitomaksujen menetyksiä ja toisaalta työttömyysturva-, koulutus- ja asumis- ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen kustannusten kasvua. Jokin osa tuosta rakennemuutoksesta kohdentuu väistämättä myös toimeentulotukeen ja muuhun viimesijaiseen turvaan. Hyvinvointivaltion tehtävänä on puolestaan sopeutumistehokkuuden ja -kustannusten yhteensovittaminen kansantalouden ja yhteiskunnan kannalta järkevällä – elämänlaatua parantavalla – tavalla.

Schumpeterin ajatukset resonoivat siis varsin hyvin suomalaisen yhteiskuntapolitiikan kanssa. Se ei kuitenkaan tarkoita, että Suomessa olisi omaksuttu Schumpeterin ajatuksia. Yksityiskohtaisempi Schumpeterin linjausten ja nykyisen evolutiivisen taloustieteen ja innovaatiopolitiikan arviointi nimittäin osoittaa, että innovaatiotutkimuksen isoisä ei välttämättä tunnistaisi tai

25 Sinänsä luovalla tuholla on tutkimusten mukaan elämänlaatua parantava vaikutus, mutta tämä vaikutus realisoituu vain, mikäli sen aiheuttaman työttömyyden kustannukset voidaan kompensoida (Aghion ym. 2015).

tunnustaisi kaikkia käsitettä käyttäviä lastenlapsiaan (ks. Fagerberg 2003). Myöskään johtavat suomalaiset innovaatiotutkijat eivät ole kytkeneet omaa ajatteluaan Schumpeteriin, vaikka käyttävätkin hänen käyttöönottamiaan käsitteitä. Lähinnä hänen ajattelustaan on lainattu edellä mainittu luovan tuhon käsite, jolla itse asiassa on marginaalinen asema Schumpeterin monipuolisessa tuotannossa. (Maliranta 2015.)

Luovan tuhon mekanismin ohella Schumpeterin ajattelussa on toinen sosiaaliturvariippuvuuden kannalta mielenkiintoinen teema. Se on Schumpeterin teoria kapitalismin tuhosta. Sattumoisin edellä mainittu keskustelu luovasta tuhosta ja Schumpeterin teoria kapitalismin tuhosta on sijoitettu peräkkäin Schumpeterin (1942) teokseen. Yhteiskunnallinen huomio on viimeisten vuosikymmenten aikana kohdentunut edelliseen, kun taas jälkimmäisestä ovat kiinnostuneet lähinnä Schumpeterin ajatteluun erikoistuneet tutkijat. Tämä koskee myös sosiaaliturvan tutkijoita, jotka ovat luovasti soveltaneet Schumpeterin näkemyksiä "schumpeterilaisen työvaltion" käsitteessä (esim. Torfing 1999). Tuo pääoman kapitalistisen kasautumisen ja hyvinvointivaltion yhteen sitova sääntelyteoreettinen tarkastelu ei ole osoittautunut kovin lupaavaksi tutkimuslinjaksi. Siinä luodaan erilaisia käsitepareja, joiden välillä ajatellaan tapahtuneen siirtymiä (esimerkiksi keynesiläinen hyvinvointivaltio – schumpeterilainen työvaltio), mutta näiden siirtymien kuvaamiseen ei ole käytössä empiirisesti operationalisoituja mittareita. Hyvinvointivaltion ymmärtämisen kannalta Schumpeterin teoria kapitalismin tuhosta sisältää enemmän potentiaalia.

Schumpeterin teoria nivoutuu osaksi pitkää sosiaalis-taloudellisen tutkimuksen perinnettä, jossa kapitalismi määritellään lähtökohtaisesti epävakaaksi järjestelmäksi, joka todennäköisemmin ennemmin kuin myöhemmin romahtaa omaan mahdottomuuteensa. Kapitalismi on tietysti monitulkintainen käsite, mutta joka tapauksessa ainakin seuraavat taulukkoon 3 sisällytetyt piirteet ovat tuon sosioekonomisen järjestelmän keskeisiä piirteitä. Vertailun vuoksi samaan taulukkoon on liitetty eräitä suomalaisen hyvinvointivaltion piirteitä (vrt. esim. Hodgson 2015). Näiden erottavien tekijöiden ohella lukuisat piirteet toki yhdistävät kapitalistista markkinataloutta ja hyvinvointival-

tiota. Näitä ovat tuotannon organisointi kodin ja kotitalouden ulkopuolelle sekä laajamittainen palkkatyö ja työsopimusten käyttö tavaroiden ja palvelujen tuotannossa.

Taulukko 3. Kapitalistinen markkinatalous ja suomalainen hyvinvointivaltio

	Kapitalistinen markkinatalous	**Hyvinvointivaltio**
Oikeusjärjestelmä	Oikeusjärjestelmä tukee yksityisiin oikeuksiin ja vapauksiin perustuvaa omaisuuden omistamista, myymistä ja ostamista	Oikeusjärjestelmä perustuu poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien yksilöllistämiseen ja toimeenpanoon
Vaihto	Laajamittainen hyödykkeiden vaihto perustuu ennen kaikkea markkinoihin ja rahaan	Laajamittainen hyödykkeiden vaihto perustuu ennen kaikkea keskitettyyn uudelleenjakoon ja sääntelyyn
Omistus	Laajamittainen yksityinen ja yrityspohjainen tuotantovälineiden omistus, joka tähtää tavaroiden ja palvelujen tuotantoon ja voitontavoitteluun	Laajamittainen rahastojen ja julkisten toimijoiden omistus, joka tähtää taloudellisesti kestävään sosiaalisten oikeuksien toimeenpanoon poliittisesti asetettujen tavoitteiden puitteissa
Rahoitus	Kehittynyt rahoitusjärjestelmä, joka perustuu pankkeihin ja vakuutuslaitoksiin, hyödyntää omaisuutta lainan takuuna ja luottoa sekä velkasitoumusten myyntiä	Kehittynyt rahoitusjärjestelmä, joka perustuu sosiaaliturvamaksuihin ja veroihin, hyödyntää veronkeräysoikeutta lainojen rahoittamisessa sekä rahastoja etuuksien ja palvelujen rahoittamisessa

Schumpeteria edeltäneet kapitalismiteoreetikot olivat korostaneet kapitalismin sortuvan esimerkiksi ylikulutukseen, -investointeihin ja -tuotantoon tai väestöryhmien välisiin ristiriitoihin (luokkataistelun kärjistymiseen). Schumpeterilla oli kuitenkin oma erityinen näkökulmansa aiheeseen. Hän alleviivasi kapitalismin menestyksen kantavan sisällään tuhonsa siemeniä. Hiukan kärjistäen kapitalismi tuhoutuu oman menestyksensä seurauksena endogeenisista syistä. Syynä ei ollut kapitalismin taloudellinen menestymättömyys. Päinvastoin innovaatiouskoinen Schumpeter näki kapitalismissa loputtomasti sopeutumis- ja uudistumiskykyä.

Hänen argumenttinsa korosti kapitalismin *sosiaalisen perustan* murentumista. Schumpeterin mukaan kapitalismilla ei ollut tulevaisuutta, koska

1. Kapitalismin edellyttämä rationalisoituminen tuhoaa sen perustana olevan sivilisaation;
2. Yrittäjän asema hämärtyy korporaatioiden kehittyessä;
3. Kapitalismia suojaavat statuserot katoavat sosiaalisen liikkuvuuden myötä;
4. Yksityisomaisuus ohentuu pörssin vallan kasvun myötä;
5. Sopimusvapaus katoaa sääntelyn myötä;
6. Perinteinen perhettä vahvistanut yhteenkuuluvuus heikentyy;
7. Intellektuellit ovat vihamielisiä kapitalismia kohtaan.

Toisella tavalla ilmaistuna ja käsillä olevan teoksen käsitteitä soveltaen taloudellisesti kiistatta menestyvä *kapitalismi tuhoaa oman sosiaalisen perustansa*. Tämä oli Schumpeterin mielestä ikävä ajatus, sillä hänelle kapitalismi oli sivistävä ja vaurastuttava järjestelmä. Kapitalismin tuhon ajatus on sovellettavissa hyvinvointivaltioon. Schumpeterin näkökulmasta tarkasteluna hyvinvointivaltio ei tuhoudu niinkään taloudellisiin tekijöihin – sitä voidaan uudistaa loputtomasti – vaan koska taloudellisesti menestyvä hyvinvointivaltio tuhoaa oman sosiaalisen perustansa.

Paholaisen asianajaja

Ennen lähestymistapaan liittyvien sosiaalisten mekanismien soveltamista hyvinvointivaltioon on kuitenkin muutamalla sanalla selvitettävä Schumpeterin lähestymistavan lähtökohdat. Schumpeterin teesi kapitalismin tuhosta oli hienosyistä *ironiaa*, jonka tavoitteena oli pakottaa ihmiset ajattelemaan sekä kapitalismin uudistamisen kannalta tärkeitä prosesseja että vaihtoehtoisia yhteiskuntamalleja. Hänen ajattelunsa ironisuus on jäänyt monilta tosikoilta huomaamatta, mikä on johtanut Schumpeterin ajattelun tarpeettomaan kritiikkiin. Hän ei siis tavoitellut kapitalismin tuhoa, eikä kuvannut ennalta määrättyä tai vääjäämätöntä kehityskulkua. Sen sijaan hän halusi kiinnittää systemaattista huomiota sen potentiaalisesti tärkeimpiin heikkouksiin vahvistaakseen sen selviytymismahdollisuuksia. Ironinen ote oli hänelle strateginen valinta, sillä hän ei uskonut julkisen sosialismin vastaisen hyökkäyksen edis-

tävän hänen tavoitteitaan. Hän halusi pelastaa kapitalismin ja hänestä paras tapa saavuttaa tämä tavoite oli kapitalismin ongelmien kuvaaminen. Näin hän menetteli tietoisena siitä mahdollisuudesta, että osa hänen kuulijakunnastaan ei tiedosta strategian etuja. (Muller 2002, 297–8.)

Kirkollista kieltä käyttäen Schumpeter toimi paholaisen asianajajana hakiessaan aktiivisesti kapitalismin sisään leivottuja heikkouksia. Käsite on peräisin katolisen kirkon pyhimysten valintaprosessista, jossa perinteisesti nimettiin paitsi ehdokkaat pyhimyksiksi myös paholaisen asianajajat (muodollisesti Uskon Edistäjiä, *Promoters of the Faith*), joiden tehtävänä oli aktiivisesti etsiä pyhimysehdokkaista mahdollisia heikkouksia. Näin valitsijaryhmä menetteli, jotta pyhimykseksi valitun asemaa ei myöhemmin kyseenalaistettaisi. Myös hyvinvointivaltio tarvitsee paholaisensa ajamaan sen asiaa. Ajatus ei ole uusi tai erikoinen, joskin se on harvemmin sanoitettu näillä käsitteillä. Esimerkiksi brittiläisen sosiaalipolitiikan professori Richard Titmuss (1907–1973) korosti toistuvasti, että sosiaalipolitiikan (hän kieltäytyi käyttämästä käsitettä hyvinvointivaltio) tutkijoiden perustehtäviin lukeutuu sekä sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen kriittinen analysointi että sen uudistaminen (hänen ajattelustaan esim. Reisman 2001).[26]

Sitoutuminen olemassa oleviin institutionaalisiin rakenteisiin ei *a priori* vahvista sosiaalipolitiikan institutionaalista perustaa ja sen asemaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Erityisesti sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen ja sen toimintaympäristön välisen jännitteen kasvaessa sosiaalipolitiikan sopeuttaminen uuteen toimintaympäristöön on sekä väistämätöntä että välttämätöntä. Siten esimerkiksi 2010-luvulla toimeenpannut suomalaiset eläke- ja sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistukset puoltavat paik-

[26] Tämä on eri asia, kuin yksioikoinen hyvinvointivaltion kritisoiminen esimerkiksi kapitalismin käsikassaraksi tai vallankumouksen esteeksi, mikä oli tavanomaista 1970-luvun jälkipuoliskolla yleisessä marxilaisessa ajattelussa. Marxilaisessa ajattelussa oli kaksi valtavirtaa. Yhtäältä hyvinvointivaltio nähtiin pääoman kasautumisen tukirakenteena, joka oli välttämätön sekä kapitalismin menestykselle että työvoiman uusintamiselle. Toisaalta ne nähtiin vallankumouksen estämisen välineenä, jonka avulla kapitalistit kannustivat työvoiman sopeutumaan kapitalistiseen yhteiskuntamalliin ja vähensivät vallankumouksen todennäköisyyttä. Nämä näkökulmat olivat ajankuvia, joilla ei ole suurta merkitystä 2010-luvun sosiaalipoliittisessa ajattelussa.

kaansa. Kummassakaan tapauksessa julkisen vallan käytössä olevat resurssit ja institutionaalisen rakenteen sisään leivotut tulevat menolisäykset eivät olleet sovitettavissa yhteen poliittisten valtasuhteiden määrittämässä kehyksessä. Uudistusten lopputuloksena oli työeläke-etuuksien tason lasku ja mahdollisesti palvelujen saatavuuden heikkeneminen, mutta vaihtoehtoinen todellisuus olisi ollut vielä ankeampi.

Hyvinvointivaltion institutionaalista perustaa ei myöskään vahvista uudistamisen määrittäminen "uusliberaaliksi" tai "uudeksi julkisjohtamiseksi", jotka ovat näiden käsitteiden esittäjien mielestä hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen kannalta vaarallisia järjestelmiä. Kumpikin näistä käsitteistä on ollut intensiivisen tutkimuksen kohteina. Tutkijat ovat myös ansiokkaasti ja systemaattisesti arvioineet suomalaisen yhteiskunnan ja talouden uusliberalisoitumista tai julkisjohtamisen leviämistä (Patomäki 2007; Yliaska 2014). Toistaiseksi asiakirja-analyyseistä huolimatta epäselväksi jää, kuinka paljon uusien metakäsitteiden integroituminen tutkijayhteisöön ja valmisteluasiakirjoihin on vaikuttanut poliitikkojen ja etujärjestöjen tosiasialliseen päätöksentekoon.

Haasteena on, että laajat käsitteet eivät ole kovin alttiita empiiriselle operationalisoinnille, vaan niiden hyödyntäminen edellyttää tarkentavien siltakäsitteiden käyttöönottoa. Usein teoreettisista keskusteluista johdetut väitteet resonoivat huonosti empiiristen havaintojen kanssa. Esimerkiksi väite "hyvinvointivaltion alasajosta" sopii huonosti yhteen sellaisten empiiristen havaintojen kanssa, joiden mukaan esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstön määrä kasvoi voimakkaasti 2000-luvun aikana ja suomalaisten elämänlaatu tasaisesti parantui. (Vaarama ym. 2014.) Jos hypoteesina on, että uusliberalismi ja uusi julkisjohtaminen vaikuttivat kielteisesti suomalaisten sosiaalipolitiikkaan tai elämänlaatuun, tulokset viittaisivat päinvastaiseen kehitykseen: kielteisestä kehityksestä kertovat lähinnä hajonta- ja jakaumaindikaattoreissa tapahtuneet muutokset.[27] Vaihtoehtoisen tulkinnan mukaan

[27] Tiedot sosiaali- ja terveyspalveluista löytyvät osoitteesta https://www.sotkanet.fi/sotkanet/fi/tietoa-palvelusta; sosiaalimenoista https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-talous/sosiaalihuollon-menot-ja-rahoitus; hyvinvoinnin kehityksestä on lukuisia datalähteitä, mutta kattava aikasarja löytyy osoittees-

suomalaista päätöksentekoa on ohjannut poliittisista ja hallinnollisista valtasuhteista johdettu pragmaattisuus, jossa tapaus- ja tapahtumaketjukohtaisesti on haettu asetettuihin tavoitteisiin nähden toimeenpanokelpoisia vaihtoehtoja.

Institutionaalisen rakenteen heikkouksia kartoittavalla Paholaisen asianajajalla on useita laadullisesti erilaisia asianajotehtäviä. Suurin osa tehtävistä liittyy sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen epäjohdonmukaisuuksien selvittämiseen ja tarpeettomien spandrillien paikallistamiseen. Merkittävä osa näistä epäjohdonmukaisuuksista on erilaisia institutionaalisen rakenteen muutokseen liittyviä kysymyksiä. Virkamiehet ja poliitikot ratkovat näitä toistuvasti enimmäkseen hyvällä menestyksellä. Pienempi osa epäjohdonmukaisuuksista kytkeytyy institutionaalisen rakenteen ja ihmisten (ja organisaatioiden) käyttäytymisen yhteensovittamisen haasteisiin. Sosiaalipolitiikan historiassa on lukuisia esimerkkejä uudistuksista, jotka ovat joko epäonnistuneet ihmisten tekemien valintojen takia tai vaikuttaneet ihmisten käyttäytymiseen ennakoimattomasti. Edellisestä tunnetuin esimerkki on kansalaissodan (1918) jälkeen voimaan tullut kieltolaki (1919–1932), joka kansakunnan raitistamisen sijasta edisti rikollisuutta eri muodoissaan. Jälkimmäisestä esimerkkinä voidaan mainita raskaudenkeskeyttämistä koskevan lainsäädännön uudistamisen ja päivähoitopolitiikan huono koordinaatio 1970-luvun alussa. Raskaudenkeskeytysten myöntäminen sosiaalisin perustein tilanteessa, jossa turvallisia päivähoitopaikkoja ei ollut tarjolla aiheutti 1970-luvun alussa raskaudenkeskeytysten määrän voimakkaan kasvun. Raskaudenkeskeytysten määrä laski jyrkästi vasta, kun päivähoitopaikkojen määrää saatiin olennaisesti lisättyä. Tämä politiikkaepäonnistuminen selittää osaltaan, miksi 1940-luvun suuret ikäluokat synnyttivät pienet ikäluokat 1970-luvulla. Samalla tavalla lasten kotihoidon tuen käyttäjämäärät 1980-luvulla ylittivät selvästi julkisen vallan suunnitelmat, koska kotitaloudet tekivät valintojaan kotihoidon tuen

---

ta: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_in_Europe_-_facts_and_views_-_overall_life_satisfaction; Sama koskee terveyttä, johon hyvä johdatus on http://ec.europa.eu/health/indicators/echi/index_en.htm.

ja päivähoitopalvelujen välillä. Vastaavia esimerkkejä löytyy myös 2000-luvun sosiaalipolitiikasta.

Kuitenkin tärkein paholaisen asianajajan tehtävä on hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen systemaattinen analysointi. Paholaisen asianajajan huomio kohdentuu niihin hyvinvointivaltion institutionaalista perustaa vahvistaviin tai murtaviin mekanismeihin, jotka pitkällä aikavälillä ovat hyvinvointivaltion sosiaalisen perustan selviytymisen kannalta avainasemassa. Niiden nimeämiseen ja analysointiin Schumpeterin analyysi on hyvä lähtökohta.

Arkunnaulat

Kapitalismi on osoittautunut uusiutumiskykyisemmäksi kuin mitä Schumpeter ajatteli. Analyysi kapitalismin tuhosta onkin hävinnyt historian hämärään, jossa siihen ovat perehtyneet lähinnä aatehistorian tutkijat. Kuten tapana on ollut sanoa jo kolmen vuosikymmenen ajan, hän oli väärässä briljantilla tavalla. Vuosikymmenten kuluessa on kertynyt laaja kirjallisuus siitä, miksi Schumpeter oli tarkkaan ottaen väärässä. Suurimpina virheinä tuossa teoriassa on pidetty kapitalismin merkityksen ylenmääräistä ylikorostamista ihmisten elämässä ja sopimussuhteissa. Myös käytännön politiikasta ja talouselämästä vieraantuneiden tutkijoiden ja intellektuellien roolia kapitalismin tuhoajana ovat akateemiset Schumpeter-tutkijat pitäneet liioiteltuna – epäilemättä lievästi itseironisin perustein (Swedberg 1992).

Schumpeterin ironian epäonnistuminen kertoo osaltaan hänen kyvystään kiinnittää huomiota kapitalismin kannalta oikeisiin asioihin, mikä osaltaan tuki kapitalismin kehitystä seuraavina vuosikymmeninä. Samalla tavalla Wolfgang Streeck (2016) on vastikään esittänyt kapitalismin olevan luhistumassa. Hänen tulkintansa mukaan tuhon tielle vie kasvun pysyvä hidastuminen, voimakas velkaantuminen sekä yrityksissä, kotitalouksissa ja julkisessa taloudessa sekä eriarvoistuminen. Valtioiden pyrkimykset rakenteellisiin uudistuksiin aiheuttavat puolestaan työn, luonnon ja rahan äärimmilleen menevän hyödykemuotoistumisen, jonka aiheuttama epävarmuus osaltaan tuhoaa kapitalismin

edellytykset pitkällä aikavälillä. Riskien tiedostaminen avaa mahdollisuuksia kapitalismin uudistamiselle. Sama koskee hyvinvointivaltiota.

Taulukko 4. Hyvinvointivaltiota vastaan ja puolesta

	VASTAAN	**PUOLESTA**
1	Hyvinvointivaltion luoma riippuvuuskulttuuri hävittää talouden dynamiikan ja johtaa pitkällä aikavälillä taantumaan.	Hyvinvointivaltion luoma hyvinvointia ja terveyttä edistävä kannustinrakenne mahdollistaa sopeutumisen muuttuviin olosuhteisiin.
2	Hyvinvointivaltio tuhoaa yrittäjyyden tekemällä sen kannattamattomaksi, mikä aiheuttaa peruuttamatonta vahinkoa Suomelle ja sen elinkeinoelämälle.	Hyvinvointivaltio luo edellytykset yrittäjyydellä tarjoamalla koulutettua työvoimaa ja mahdollistamalla työvoiman liikkuvuuden sekä työ- ja perhe-elämän yhteensopivuuden.
3	Hyvinvointivaltion ympärille rakentunut eliitti estää hyvinvointivaltion uudistamisen ja valvoo ikäluokkansa lyhyen aikavälin etua tulevien sukupolvien kustannuksella.	Hyvinvointivaltion ympärille rakentunut eliitti uudistaa sitä hallitusti ja pitkällä aikavälillä tavalla, joka säilyttää kansalaisten luottamuksen.
4	Laajamittainen verotus hävittää yksityisomaisuuden elinkeinoelämästä ja johtaa epämääräiseen korporaatioiden ja eläkelaitosten omistajuuteen.	Laajamittainen verotus edellyttää yksityisomistuksen selkeyttämistä ja vahvistaa omistusoikeuksia, millä on pitkällä aikavälillä kasvua ja työllisyyttä vahvistavat vaikutus.
5	Kollektiiviset päätökset vähentävät yksilön vastuuta ja heikentävät yhteiskuntien dynamiikkaa, mikä pitkällä aikavälillä haurastaa yhteiskuntaa.	Kollektiiviset päätökset mahdollistavat yksilön vastuun ja vahvistavat yhteiskuntien dynamiikkaa luomalla kasvuun ja työllisyyteen kannustavan institutionaalisen kehyksen.
6	Hyvinvointivaltio hävittää yhteisöllisyyden ja pakottaa yksilöt irtautumaan sosiaalisista siteistään.	Hyvinvointivaltio vahvistaa yhteisöllisyyttä hävittämällä statuseroja ja ylläpitämällä sosiaalista yhteenkuuluvuutta.
7	Hyvinvointivaltioon kohdistuu yhä vihamielisempää arvoväritteistä kritiikkiä akateemisesta maailmasta ja ajatushautomoista käsin, mikä heikentää sen legitimiteettiä.	Hyvinvointivaltioon kohdistuu yhä systemaattisempaa, empiiriset havainnot, teoreettiset lähtökohdat ja poliittiset tavoitteet yhteen sovittavaa tutkimusta.

Schumpeterin ajatuksia voidaan soveltaa myös sosiaalipolitiikkaan ja hyvinvointivaltioon. Näin on tehty taulukossa 4, joka temaattisesti soveltaa edellä esiteltyä Schumpeterin seitsemän kohdan luetteloa. (Schumpeter ei olisi Schumpeter, jos hän ei olisi löytänyt nimenomaisesti *seitsemää* mekanismia.) Hyvinvointivaltion tilasta käytävää keskustelua seuranneet lukijat tunnistavat

kaikki edellä mainitut teesit. Pienellä pohdinnalla niiden ympärille voisi rakentaa hyvinvointivaltiokriittisen tutkimushankkeen tai politiikkaprojektin sekä ehkäpä saada ajatuksille myös poliittista kantavuutta. Toisaalta niitä vastaan voi esittää toiset seitsemän väitettä, joiden valossa hyvinvointivaltioiden institutionaaliset rakenteet ovat sosiaalisesti kestävällä pohjalla.

Kukin näistä väitteistä ja niiden vastaväitteistä on oman tutkimuksensa arvoinen, joten niiden osuvuutta ei voida tässä yhteydessä systemaattisesti arvioida. Sen sijaan tarkastelu kohdistuu aiheeseen liittyvään argumentaatiokenttään. Kukin näistä väitteistä on viime kädessä empiirinen sosiaalinen mekanismi, jota on mahdollista systemaattisesti analysoida. Siten yhtäältä–toisaalta-tarkastelu avaa lukijalle mahdollisuuden pohtia hyvinvointivaltion tilaa avarammin kuin mitä sosiaali- ja terveyspoliittisessa keskustelussa on ollut viime vuosina tavanomaista.

Ensimmäinen arkunnaula käsittelee riippuvuuskulttuuria, joka on tämän teoksen kannalta keskeinen teema. Sitä on käsitelty jo 3. luvussa, joten teemaa ei ole tarpeen käsitellä tässä systemaattisemmin. Vasta-argumentti korostaa hyvinvointivaltion sopeutumiskykyä. Tuskin mikään muu institutionaalinen rakenne mahdollistaa samassa mitassa sopeutumistehokkuuden ja -kustannusten yhteensovittamista. Jo yksinomaan yksilöllistetyt oikeudet ja velvollisuudet sekä siirrettävät etuudet ja palvelut mahdollistavat ihmisten sosiaalisen ja alueellisen liikkuvuuden (ks. 2 luku). Samalla tavalla joustavuutta ja turvallisuutta lisäävät myös aktiivinen työvoimapolitiikka ja elinikäinen koulutus.

Toinen arkunnaula kiinnittää huomiota yrittäjyyden heikkoon kannattavuuteen ja väittää hyvinvointivaltion syövän yrittäjyyden edellytykset. Huomio kohdistuu tässä tapauksessa yrittämiseen liittyviin kustannuksiin, kuten sääntelyyn, työnantajan sosiaaliturvamaksuihin ja tuottojen verottamiseen. Vasta-argumentti kohdistaa huomionsa koulutettuun työvoimaan ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, jotka lisäävät tuottavuutta ja työvoiman saatavuutta. Samaten hyvinvointivaltiot ovat sopeuttaneet toimintaansa pienyrittäjyyteen kannustavasti ja vähentäneet yritysten hallinnollista taakkaa. Yleisemmin ottaen on huomionarvoista, että menestyvät yritykset toimivat

usein ja myös hyvinvointivaltioissa. Näiden kahden välillä ei ole poissulkevuusongelmaa.

Kolmas arkunnaula kohdistaa huomionsa hyvinvointivaltion ympärille kehittyneeseen eliittiin, joka oman asemansa säilyttääkseen ylläpitää kansalaisten ja elinkeinoelämän intressien kannalta ongelmallisia toimintamalleja. Tavanomaiset esimerkit kytkeytyvät eläkejärjestelmän ja terveyspalvelujen valtarakenteisiin. Edellisissä avainasemassa ovat työmarkkinaosapuolet ja eläkeyhtiöt ja jälkimmäisessä hyvin organisoituneet liitot ja sairaanhoitopiirit (myöhemmin itsehallintoalueet). Kummassakin tapauksessa poliittinen ja taloudellinen edunvalvonta ja vallankäyttö ovat lähteneet sekä Suomen edusta että intressiryhmien toiveista. Toiselta puolen on vaikea hahmottaa historian ehdollistamalle (polkuriippuvalle) nykymallille vaihtoehtoista ja poliittisesti toimeenpanokelpoista mallia, joka pystyisi saavuttamaan taloudelliselle kestävyydelle, toimintavarmuudelle ja ennakoitavuudelle asetetut vaatimukset. Muutokset ovat väistämättä vähittäisiä ja ne niveltyvät yhteen institutionaalisen rakenteen ja valtasuhteiden kanssa.

Neljäs arkunnaula väittää yrittämisen menettävän merkitystään hyvinvointivaltiossa ja vallan siirtyvän eläkeyhtiöille ja kasvottomille omistajille. Omistuksen ja johdon erottaminen toisistaan aiheuttaa puolestaan omistajien lyhytaikaisten etujen maksimointia ja johdon vallitseviin sosiaalisiin normeihin nähden kohtuuttomaksi katsottuja etuja. Kiistatta verotuksen rakenteet suosivat eräitä yritysmuotoja, -sektoreita ja -kokoja enemmän kuin toisia. Samaten eläkevarojen yrityspohjainen omistus nostattaa kulmakarvoja. Toiselta puolen hyvinvointivaltiossa omistusoikeudet ovat täsmällisesti määriteltyä ja hallinnolliset transaktiokustannukset ovat alhaisempia kuin monissa alhaisen sääntelyn maissa. Hyvinvointivaltiot pystyvät myös korjaamaan toimintatapojaan, mikäli niillä havaitaan elinkeinoelämää ja taloudellista toimeliaisuutta haittaavaa vaikutusta. Hyvinä esimerkkeinä tästä ovat Saksan, Tanskan ja Ruotsin uudistukset, jotka ovat avanneet mahdollisuuksia kasvua ja työllisyyttä edistävälle toiminnalle.

Viides arkunnaula kyseenalaistaa kollektiivisen sopimisen perustan ja väittää hyvinvointivaltion vähentävän yksilön vastuuta. Tavanomaisia kollek-

tiivisia sopimuksia ovat työehtosopimukset ja eläkkeiden kaltaiset pakkosäästämisen muodot. Nämä epäilemättä vähentävät yksilön vastuuta sopimusten tekemisestä. Niihin liittyy kiistatta sisäpiiri–ulkopiiri-ongelmia, joissa eräät organisoituneet ryhmät hyötyvät sopimuksista enemmän kuin vähemmän organisoituneet tai muissa kuin avainasemissa olevat ryhmät. Toisaalta vasta-argumenttina voidaan esittää, että epätäydellisen informaation ja sopimuskitkan oloissa nämä kollektiiviset sopimukset voivat hyvinkin olla rationaalisia ratkaisuja epäsymmetrisen informaation ja tulevaisuuden epävarmuuden aiheuttamiin ongelmiin.

Kuudes arkunnaula korostaa sukujen ja yhteisöjen heikentymistä, mikä aiheuttaa yksinäisyyttä ja hyvinvointivaltioriippuvuutta. Argumentin mukaan hyvinvointivaltiolla on liian voimakkaat vaikutukset kotitalouksien rakenteisiin ja toimintaan. Esimerkiksi yksinhuoltajuus aiheutuu liian mittavista tuista kotitalouksille. Kaikki nämä väitteet ovat luonteeltaan empiirisiä ja ne voidaan ongelmitta kumoa. Yksinäisyys hyvinvointivaltioissa on selkeästi alhaisempaa, kuin niissä maissa, joissa julkisen vallan tuki kotitalouksille on alhaisempi. Yleensäkin alhainen koettu yksinäisyys kulkee käsi kädessä tasa-arvoisen yhteiskunnan ja kilpailukykyinen yhteiskuntamallin kanssa. Mitä taas tulee tasapainoon perheen ja hyvinvointivaltion välillä, sukulaisyhteiskunta ei ole korvautumassa niinkään hyvinvointivaltiolla kuin ystäväyhteiskunnalla, jossa sosiaaliset suhteet perustuvat valintaan ja vastavuoroisuuteen. (Saari 2010; Saari (toim.) 2016.)

Yksinhuoltajuuden ja hyvinvointivaltion välinen mekanismi ei puolestaan ole yksioikoinen. Yksinhuoltajien osuus kaikista kotitalouksista on Euroopan korkein Virossa ja Latviassa, jotka eivät ole profiloituneet hyvinvointivaltioina. Toisaalta Euroopan alhaisimpia yksinhuoltajaosuuksia on Norjassa, joka on leimallisesti antelias hyvinvointivaltio. Kaiken kaikkiaan ei ole mitään yksioikoista yhteyttä yksinhuoltajuuden ja hyvinvointivaltion välillä. Erillisen tutkimuksen aihe on, missä määrin yksinhuoltajaksi päädytään nuorena ilman parisuhdetta ja vähän vanhempana parisuhteen purkautumisen jälkeen. Hyvinvointivaltion kytkennät näihin voivat olla hyvinkin erilaisia.

Seitsemäntenä arkunnaulana hyvinvointivaltioon kohdistuu yhtä enemmän ”politiikasta vieraantunutta” kritiikkiä, joka syö sen legitimiteetin. Schumpeterin teoriassa vihamielisintä kritiikkiä esittävät ne nojatuolitutkijat, joilla ei ole käytännön vastuuta tuotannosta ja jakelusta. Hyvinvointivaltioon kohdistuvasta ”vihamielisestä” kritiikistä vastaavat puolestaan ne, jotka eivät ole osallisina sosiaalipoliittisen järjestelmän uudistamisessa tai vastaa kansalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä. Esitetty kritiikki on usein teoreettista ja periaatteellista tai perustuu laajoihin yleisiin väittämiin esimerkiksi hyvinvointivaltion vastuunkantokykyä heikentävästä vaikutuksesta. Samanhenkistä kritiikkiä voidaan esittää myös hyvinvointivaltion uudistamisesta, jolloin esimerkiksi markkinamekanismin ja hankintamenettelyn käyttö palvelujen kohdentamisesta määritellään yksioikoisesti hyvinvointivaltion perustaa murtavaksi käytännöksi.[28]

Seitsemännen kritiikin vasta-argumentti on myös ilmeinen. Hyvinvointivaltioon kohdistuu yhä enemmän moni- ja poikkitieteellistä tutkimusta aikaisempaa paremmilla aineistoilla, kehittyneemmillä metodeilla ja tilannesidonnaisimmalla teorioilla, jotka mahdollistavat arvosidonnaisen, mutta objektiivisuuteen tähtäävän tutkimuksen. Esitetyt näkemykset eivät ole etukäteen sidottu hyvinvointivaltion kannalta kielteisiin tai myönteisiin arvoihin tai intresseihin. Tutkimus altistaa hyvinvointivaltion systemaattiselle analyysille ja valikoivalle kuvailulle, joka voi olla hyvinvointivaltion institutionaaliseen rakenteeseen nähden kriittistä. Esimerkkeinä voidaan mainita viime vuosina tehdyt tutkimukset eläkeiästä, työttömyysturvan ja kotihoidon tuen kannustavuudesta, terveys- ja sosiaalipalvelujen vaikuttavuudesta sekä toimeentulotuen toimivuudesta.

Taulukkoon 4 tiivistetyt hyvinvointivaltion tuhoutumista ja selviytymistä koskevaan vastakkainasetteluun perustuvat teesit toki kärjistävät hyvinvoin-

[28] Tämä argumentti saattaa kuulostaa kummalliselta. Se on kuitenkin arvioitava historiallista taustaa vasten. Sosiaalipolitiikan tutkimuksessa oli pitkään näkemys, jonka mukaan hyvinvointivaltio vastaa tarpeisiin ja markkinat ihmisten haluihin (*wants*). Tässä ajattelutavassa on se valuvika, että hyvinvointivaltio on instituutioiden varaan rakentuva organisaatio, kun taas markkinat ovat resurssien kohdentamisen mekanismi: oikeampi vastinpari valtiolle on yritys. Joka tapauksessa ajatus markkinamekanismista hyvinvointivaltion sisäisenä resurssien kohdentamisen välineenä oli tuohon aikaan vieras.

tivaltion tilasta ja tulevaisuudesta käytävää keskustelua. Ne eivät välttämättä sovellu kehenkään yhteen tutkijaan tai tutkimusohjelmaan ja saattavat oikeutetusti tuntua joiltakin kanteilta arvioituna väärin asetetuilta tämän ajan näkökulmasta. Niiden empiiristä osuvuutta voidaan joka tapauksessa testata empiiristen tutkimusten avulla ja samalla arvioida niiden todenperäisyyttä.

Hyvinvointivaltio voi selviytyä

Schumpeter ei kertonut, milloin kapitalismi tuhoutuu.[29] Tarkan ajoittamisen sijaan hän totesi sadan vuoden olevan tämänkaltaisissa analyyseissä soveliaan lyhyt aikaväli – mikä oli ilmeinen piikki Keynesille, joka oli korostunut kaikkien olevan pitkällä aikavälillä kuolleita. Sama pitkän aikavälin merkitystä alleviivaava lähestymistapa koskee myös hyvinvointivaltion selviytymistä ja tuhoa koskevaa keskustelua. Ei ole mitään erityistä syytä olettaa sosiaalisessa perustassa tapahtuvan lyhyellä aikavälillä sellaisia murroksia, jotka aiheuttaisivat hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen peruuttamattoman tuhon.

Suomalainen poliittinen järjestelmä (mukaan luettuna ministeriöt ja etujärjestöt) on sikäli ennustettava, että kunkin rakennepoliittisen ryhmän ja ministeriön perusnäkemykset ovat toisten tiedossa. Ne heijastavat organisoituneiden ryhmien kantamia rakenteellisia intressejä, joiden mukaisesti eturyhmät pyrkivät minimoimaan kustannuksensa ja maksimoimaan tulonsa/resurssinsa. Sosiaalipolitiikkaa seuraava henkilö osaa päätellä esitettävän kannan sen esittäjän taustaorganisaatiosta.[30] Suomen hyvinvointivaltiomallin

[29] Käsillä olevan teoksen kannalta merkitystä ei ole sillä, mikä korvaa kapitalismin. Koska asia kiinnostanee osaa lukijoista muista syistä, niin vastaus oli sosialismi. Schumpeterin mukaan kapitalismi ei voi selviytyä sosialismin kanssa tapahtuvassa globaalissa kilpailussa, vaan sosialismin voittokulku on pitkällä aikavälillä varsin ilmeinen. Hänen tulkintansa sosialismin taloudellisesta dynamiikasta perustui teoreettisesti perusteltuun, mutta empiirisesti virheelliseen näkemykseen. Hänen ylisosiaalistunut ihmiskäsityksensä ei painottanut riittävästi kannustinten ja arvostusten merkitystä ihmisten käyttäytymistä ohjaavana tekijänä. Ainoa elinkeinokelpoinen vaihtoehto sosialismille on kolmikantaisesti hallittu korporatistinen osuuskuntatalous, joka oli itävaltalaissyntyiselle Schumpeterille tuttu sotienvälisen ajan punaisesta Wienistä.

[30] Jonkinmoinen poikkeus on viime vuosina ollut toimihenkilökeskusjärjestö STTK, jonka johdossa on ollut vakiintuneista näkemyksistä poikkeavia kannanottoja. Turhaan ei sen strategiassa mainita arvona ennakkoluulottomuutta.

tulevaisuus näyttäytyy yhteiseen informaatioperustaan tukeutuvana toistuvana pelinä, jossa luottamukseen ja yhteistoimintaan perustuva toimintamalli on keskeisille toimijoille jatkuvaa konfliktia ja ristiriitoja parempi ratkaisu. Näiden kahden – yhtäältä ryhmäkohtaisten intressien ja toisaalta yhteistoimintaan nojaavan strategian – välillä on ilmeinen, mutta osin kuvitteellinen jännite.

Eri intressiryhmillä on usein myös ymmärrystä toisten ryhmien näkemyksiä kohtaan. Intressiryhmien edustajat tunnistavat ja tunnustavat tämän yksityisissä keskusteluissa. Sen julkinen esiintuominen on kuitenkin ongelmallista, koska se saattaa heikentää kyseisen ryhmän neuvotteluasemia jossakin toisessa yhteydessä. Tästä riippumatta, tai ehkä juuri sen takia, voisi Suomen mallin tulevaisuuden kannalta olla joskus hyödyllistä se, että eri intressiryhmät toisivat systemaattisesti esiin nuo yleensä pimentoon jäävät kannat ja "kehystäisivät" käytävät keskustelut uusilla, yhdistävillä näkökulmilla (Schön & Rein 1995). Tämänkaltainen lähtökohtaisesti eriäviä tulkintoja lähentävä harjoitus laajentaisi Suomen mallin tulevaisuudesta käytävän keskustelun yhteistä pohjaa. Näin sen tulevaisuus olisi aikaisempaa vahvemmalla pohjalla.

Tutkijoiden asema on tässä valtakonstellaatiossa verrattavissa Ikarokseen, joka on useimmille lukijoille tuttu Antiikin kertomuksista. Kertomuksen mukaan Ikaroksen valmistautuessa lähtemään lennolle vahalla vahvistetuilla siivillä hänen isänsä varoitti tätä lentämästä liian korkealle lähelle aurinkoa, koska vaha voisi sulaa siivistä, tai liian matalalla lähellä merta, koska kosteus voisi irrottaa sulat. Ikaros unohti kuitenkin isänsä varoitukset lumoutuessaan lentämisestä, lensi liian lähelle aurinkoa, putosi mereen ja hukkui. Samassa hengessä sosiaali- ja terveyspolitiikan tutkijat hakevat paikkaansa poliittisen auringon ja hallinnollisen meren välillä kummastakaan lumoutumatta ja säilyttämällä riittävän etäisyyden kumpaankin. Tuosta asemasta he voivat toimia välittäjänä näiden ryhmien välillä.

Kaiken kaikkiaan suomalaisen hyvinvointivaltion selviytyminen 2010- tai 2040-luvun Suomessa on viime kädessä poliittinen kysymys, jonka analysointi edellyttää etukäteen sovittujen kriteerien systemaattista ja toistuvaa tarkastelua empiirisillä aineistoilla. Tässä luvussa on esitetty kaksi argumenttiryhmää, jotka molemmat ovat hyvinvointivaltion kannalta sisäsyntyisiä tai endogeeni-

sia. Lukijan tehtäväksi jää niiden uskottavuuden arviointi. Hyvinvointivaltion institutionaalisen perustasta ei löytynyt mitään *a priori* korjaamatonta tai peruuttamatonta sisäsyntyistä ongelmaa, joka enemmän tai vähemmän väistämättä aiheuttaisi hyvinvointivaltion tuhon. Siten vastaukseni kysymykseen, voiko hyvinvointivaltio selviytyä, on: hyvät naiset ja herrat, kyllä se voi.

5

Aktivoitu yhteiskunta – Viimesijainen sosiaaliturva 2000-luvun yhteiskuntapolitiikassa

Juho Saari & Miia Behm

> *Kun suomalainen yhteiskunta etsi keinoja selvitä 1990-luvun lamasta, hyvinvointipolitiikka oli sopeutumisen apuna. Hyvinvointipolitiikka muuttui passiivisen tuen antajasta toimintakyvyn edistäjäksi ja aktiivisuuteen kannustajaksi. Vanhaa turvarakennelmaa ei hylätty, mutta muutettiin sen luonnetta ja samalla perimmäistä sanomaa.* (Sosiaali- ja terveysministeriön entinen kansliapäällikkö Markku Lehto 2006, 47.)

Kasvun ja työllisyyden edistäminen on ollut keskeisin suomalaisen sosiaalipolitiikan julkilausuttu tavoite 2000-luvulla.[31] Julkisen vallan tuottamissa asiakirjoissa sosiaalipolitiikka on tulkittu tuottavaksi tekijäksi tai sosiaaliseksi investoinniksi, ja sen avulla on pyritty kannustamaan ihmisiä pidentämään työuria ja edistämään hyvinvointia ja terveyttä. Myös viimesijaisella sosiaaliturvalla oleville on tarjottu kuntoutusta, aktivointia ja osallisuutta. Samalla on korostettu vastikkeellisuuden merkitystä. Kannustavuutta on parannettu muun muassa tuomalla suojaosuuksia toimeentulotukeen ja työttömyysturvaan sekä ansiotulovähennys asumistukeen. Askel askeleelta sosiaalipolitiikkaa yleensä ja viimesijaista sosiaaliturvaa erityisesti on uudistettu näiden suuntaviivojen mukaisesti.

[31] Saari kirjoitti luvun pääosan ja vastasi sen kokonaisuudesta. Miia Behm keräsi aktivointia koskevan asiakirja-aineiston ja nosti esiin keskeisiä teemoja. Kiitämme dosentti Susan Kuivalaista ja YTT Merja Tarvaista kommenteista.

Julkisen vallan edistämät kasvun ja työllisyyden tavoitteet ja politiikat ovat olleet monella tapaa perusteltuja. Useimmille suomalaisille "työ on parasta sosiaaliturvaa". Tätä palkkatyön ensisijaisuutta alleviivaavaa politiikkakehystä ovat toistaneet kaikki hallitukset 1990-luvun alun jälkeen. Samaten työmarkkinajärjestöt ovat molemmilla puolilla pöytää ryhmittyneet väitteen taakse. Palkkatyön kautta hankittavat tulot ja sosiaaliset suhteet ovat hyvinvoinnille ja terveydelle keskeisiä. Työn ensisijaisuutta korostava ajattelutapa läpäisee myös viimesijaisen sosiaaliturvan. "Aktivointi" on puolestaan epäilemättä se kehys, jonka lävitse viimesijaista sosiaaliturvaa on syytä tarkastella, varsinkin jos käsitteen vastinparina on sosiaaliturvariippuvuuteen kytkeytyvä passivoituminen. Aktivointia puoltaa myös toimeentulotuen asiakasmäärien pysyminen korkealla tasolla ja tulottomien (ilman muuta sosiaaliturvaa kuin asumis- ja toimeentulotukea saavien henkilöiden) määrän kasvu.

Samalla aktivointi nostaa esiin sosiaalipolitiikkaan sisältyvän viheliäisen ongelman: minkälaista politiikkaa tulisi rakentaa niille suomalaisille tai Suomessa asuville työikäisille ja periaatteessa työkykyisille henkilöille, jotka eivät syystä tai toisesta hakeudu tai pääse koulutukseen, kuntoutukseen ja työelämään, mutta eivät myöskään ole työmarkkinoiden ulkopuolella. Aktivointipolitiikasta huolimatta tämä viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien henkilöiden ryhmä on kasvanut globaalista finanssikriisistä (2009) alkaneen laman aikana, mikä on havaittavissa muun muassa pitkäaikaistyöttömien määrässä yleensä että pitkäaikaisesti toimeentulotuella elävien määrässä erityisesti.

Tässä luvussa analysoidaan viimesijaisella sosiaaliturvalla elämisen määrittelyä Suomen yhteiskuntapoliittisissa linjauksissa ja politiikkaohjelmissa. Analyysi kytkeytyy ideoiden institutionaaliseen tutkimusperinteeseen, jolloin pohditaan ajatusten vaikutusta ihmisten ja organisaatioiden valintoihin (Kananen & Saari 2009; Belánd & Cox 2011). Erityisesti tarkastellaan viimesijaisen sosiaaliturvan aktivointimallin vaiheittaista etenemistä suomalaisessa yhteiskuntapoliittisessa ajattelussa. Luvun aluksi tarkastellaan ideoiden asemaa institutionaalisessa tutkimuksessa. Sitten pureudutaan toimeentulotuessa ja kuntouttavassa työtoiminnassa tapahtuneisiin institutionaalisiin ja ideatiivisiin muutoksiin. Luku päättyy yhteenvetoon.

Institutionalismi ja ideat

Sosiaalipolitiikan muutoksen tutkimuksen valtavirta tukeutuu nykyisin institutionaalisiin teorioihin, joissa tutkitaan toimijoiden ja instituutioiden vuorovaikutusta. Perinteisillä institutionalismin suuntauksilla on kullakin erilaisia vahvuusalueita. *Rationaalisen valinnan institutionalismi* (RI) on esimerkiksi hyvä kannustinloukkujen analyysin väline, joka kiinnittää huomionsa suhteellisiin hintoihin ja sosiaaliseen hyväksyttävyyteen. Tämän lähestymistavan keskeisiä kehittäjiä ovat taloustieteilijä Douglass North (1990) ja sosiologi Siegwart Lindenberg (1990), jotka analysoivat ihmisten instituutioiden rajoittamaa (tai mahdollistamaa) rationaalista käyttäytymistä. Instituutiot jakautuvat heidän näkemyksissään virallisiin ja epävirallisiin pelisääntöihin ja ihmisten (ja organisaatioiden) käyttäytyminen on suhteellisten hintojen ja sosiaalisen hyväksynnän sääntelemää. *Historiallinen institutionalismi* (HI) pureutuu historian ehdollistaman sosiaaliturvan pitkän aikavälin muutokseen ja analysoi aikaisempien päätösten kykyä ehdollistaa tulevia päätöksiä. Aihepiirin kirjallisuus on laajaa, mutta erityisesti Paul Piersonin (2004) panos tällä alueella on laajasti tunnustettu. *Sosiologinen institutionalismi* (SI) on vahvimmillaan organisaatioiden käyttäytymisen ja niiden välisen vuorovaikutuksen tutkimuksessa. Sen merkitys käsillä olevalle teemalle jää vähäisemmäksi. (Scott 2014.)

Luvun kannalta tärkein institutionalismin muoto korostaa ideoiden merkitystä instituutioiden vähittäisessä eli graduaalisessa muutoksessa. Se keskittyy eri tavoilla systematisoitujen ideoiden ja hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen välisen vuorovaikutuksen analyysiin. Samalla se ottaa huomioon politiikan luonteen toisiinsa kytkeytyvien tapahtumien ketjuna ja analysoi politiikka-agendojen asettamisen ja rakentamisen merkitystä sosiaalipolitiikan uudistamiselle. Sosiaalipolitiikan tutkimukseen ideoiden institutionaalinen tutkimus tuli 1990-luvun lopulla historiallisen institutionalismin osana. Tärkeä agendaa asettanut artikkeli oli kanadalaisen sosiologi ja sosiaalipoliitikko Daniel Belándin artikkeli *Ideas and Social Policy* (2005), jonka jälkeen kirjallisuutta julkaistiin laajalti nopeaan tahtiin (Schmidt 2010; Taylor-Gooby 2005; Béland & Cox 2011; Kananen & Saari 2009; Niemelä & Saari 2011).

Keskeisenä teemana olivat politiikan sisään- ja ulossulkevat agendat ja tulkintakehykset sekä niiden vaikutukset politiikan sisältöihin ja uudistusten toimeenpanoon. Aluksi tutkijoiden huomio kohdistui agendojen asettamiseen. Sittemmin havaittiin, että myös politiikan kehystämisellä on merkittävä vaikutus politiikan sisältöön: ei esimerkiksi ollut yhdentekevää tulkitaanko toimeentulotuki politiikassa laiskistavaksi politiikaksi vai ihmisten luovuttamattomaksi oikeudeksi, sillä erilaiset tulkinnat voivat johtaa erilaisiin politiikkajohtopäätöksiin. Tämä tulee hyvin näkyväksi myös tilannekuvassa, jota analysoitiin tämän kokoelman toisessa luvussa. Samaten havaittiin, että myös teoreettis-poliittisella paradigmalla on merkitystä politiikan uudistamiselle. Tulkinta viimesijaisesta turvasta on erilainen, mikäli ihmisten oletetaan käyttäytyvän rationaalisesti maksimoiden tai elämäntilanteeseensa sopeutuen (ks. myös 11. luku).

Institutionalismit ja viimesijainen turva

Näiden neljän institutionalismin välisiä eroja on vertailtu taulukossa 5. Sen yläosassa kuvataan lähtökohdat ja loppupuolella keskeiset haasteet. Taulukon alimmasta rivistä käy ilmi, kuinka viimesijaista sosiaaliturvaa voidaan tarkastella näiden institutionalismien näkökulmasta. Kukin niistä tuo viimesijaisen turvan analyysiin oman lisäarvonsa. Seuraavassa tarkastellaan ensin lyhyesti rationaalisen valinnan institutionalismia, historiallista institutionalismia ja sosiologista institutionalismia. Suurin huomio on kuitenkin politiikan agendoissa ja ideoiden leviämisessä.

Taulukko 5. Institutionalismin suuntaukset

	Rationaalinen valinta	**Historiallinen**	**Sosiologinen**	**Ideaperustainen**
Selittämisen kohde	Rationaalisuus ja intressit	Historialliset säännönmukaisuudet	Kulttuuriset normit	Ideat ja diskurssit
Selittämisen logiikka	Laskelmointi	Historian ehdollistamat valinnat	Asianmukainen käytös ja toiminta	Kommunikaatio ja mentaaliset mallit
Avaintekijät	Suhteelliset hinnat ja arvostusten (tastes) muutos	Instituutioiden rakenteet ja harvinaiset hetket	Organisaatioiden jatkuvuus ja sosiaaliset verkostot	Ajattelutapojen muutos ja paradigmat
Keskeisiä tutkijoita	Douglass C. North, Siegwart Lindenberg	Paul Pierson, Kathleen Thelen	W. Richard Scott	Vivian Schmidt, Daniel Béland
Selittämisen ongelma	Taloudellisten tekijöiden ylikorostaminen	Historian merkityksen ylikorostaminen	Kulttuurin ylikorostaminen	Puheen ja asiakirjojen merkityksen ylikorostaminen
Mahdollisuudet viimesijaisen turvan tutkimuksessa	Suhteelliset hinnat ja sosiaalinen hyväksyntä kiistatta tärkeitä	Historialliset ratkaisut selittävät jatkuvuutta	Organisaatioiden vuorovaikutus avainasemassa	Ideoiden merkityksen korostaminen ei-residuaalisena tekijänä
Sovellettuna viimesijaisen sosiaaliturvan tutkimukseen (esimerkiksi)	Miten taloudelliset kannustimet ja sosiaalinen hyväksyntä vaikuttavat toimeentulotuen käyttöön lyhyellä ja pitkällä aikavälillä	Miten vuosikymmeniä sitten tehdyt päätökset riskinhallintajärjestelmistä vaikuttavat toimeentulotuen käyttöön	Miten kuntien sosiaalitoimien ja työvoimapalvelujen organisaatiomallit vaikuttavat toimeentulotuen käyttöön	Miten viranomaisten kollektiivinen ymmärrys toimeentulotuen tehtävästä muuttuu vuosikymmenten myötä

Rationaalisen valinnan institutionalismia voidaan soveltaa kannustinten ja sosiaalisen hyväksynnän tutkimukseen. Kannustinselvityksiä on tehty Suomessa toistuvasti 1990-luvun alun lamavuosista eteenpäin, jolloin kannustinloukut nousivat suomalaiseen poliittiseen keskusteluun. Kannustinloukut olivat selkeitä erityisesti perhepolitiikassa, mutta niitä löytyi myös monilta muilta politiikkalohkoilta sitä mukaa kun erilaiset malliperhelaskelmamallit kehittyivät. Kannustinloukkujen olemassaolo kertoi sekä eri etuuksien välisen

koordinaation puutteesta että pyrkimyksestä taata riittävät sosiaaliset oikeudet myös taloudellisten kannustinten kustannuksella.

Kannustinloukkujen merkitystä ja laajuutta on arvioitu lukuisissa tutkimuksissa vuosien mittaan. Syksyllä 2015 ajantasaisista raporteista kattavin oli Heikki Viitamäen tekemä raportti. Hän tiivisti kannustamisen aseman seuraavasti:

> Kannustavuuden lisääminen on ollut esillä useissa hallitusohjelmissa. Sitä on pyritty edistämään muun muassa keventämällä tuloverotusta sekä muuttamalla tarveharkintaisten sosiaalietuuksien ja tulosidonnaisten palvelumaksujen määräytymisperusteita. Asian edistämiseksi on perustettu useita työryhmiä. … Se oli myös sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmistelevan SATA-komitean (2009) eräs keskeisiä tavoitteita. Järjestelmän räikeimpien epäkohtien poistuttua 1990-luvun lopulla, tulokset ovat kuitenkin olleet varsin laihoja. Tämä osoittaa, että ongelmaan ei ole olemassa helppoja ratkaisuja. (Viitamäki 2015, 1.)

Huomio on siirtynyt vaiheittain ilmeisten kannustinloukkujen mittaamisesta kannustamisen parantamiseen, jossa huomio on kohdistettu efektiivisiin marginaaliveroasteisiin (EMTR). Niissä arvioidaan käytettävissä olevien tulojen suhdetta bruttopalkan lisäykseen.

Useimmiten näissä kannustavuutta käsittelevissä arvioinneissa keskitytään taloudelliseen kannustamisrakenteeseen muttei oteta huomioon sosiaalista hyväksyntää ja työhön tai vapaa-aikaan liittyviä ei-monetaarisia arvoja. Niitä pidetään muuttumattomina tai sitten niiden vaikutuksia tuloksiin pidetään joko mahdottomina mallintaa tai ennakoimattomina. Rationaalisen valinnan institutionalismin näkökulmasta myös sosiaalisella hyväksynnällä on merkitystä kannustinloukkujen tosiasiallista merkittävyyttä analysoitaessa.

Historialliseen institutionalismiin tukeutuva toimeentulotuen ja viimesijaisen turvan tutkimus on myös vakiintunutta. Aikaisempien ratkaisujen tulevaisuutta ehdollistava vaikutus eli polkuriippuvuus onkin selkeä selittävä tekijä, kun pohditaan toimeentulotuen ja sen edeltäjien aseman muutosta Suomen sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaalisessa rakenteessa viimeisten

viidenkymmenen vuoden aikana. Lakia on uudistettu vaiheittain aikaisemmalle pohjalle ja vuorovaikutuksessa sosiaalisiin riskeihin vastaavien hallintajärjestelmien kehityksen kanssa. *Organisaatioiden käyttäytymisen* tutkimusta on tehty vähemmän institutionaalisesta näkökulmasta. Toimeentulotuen perusosan siirtäminen kunnista Kansaneläkelaitokseen (2017) tarjoaa näkökulmalle soveltamisalueen, samoin kuin kuntien sosiaalitoimen ja Työvoiman palvelukeskusten (TYP) välinen työnjako kuntouttavan toiminnan tuotannossa ja kohdentamisessa.

Ideoiden lisäarvo

Ideoiden tutkimuksen tuoman lisäarvon ymmärtämiseksi on syytä palata vähän kauemmaksi sosiaaliturvan historiallisen muutoksen selittämiseen. Pohjoismaisessa sosiaalitieteellisessä perinteessä oli 1980-luvulla tultaessa kaksi kilpailevaa traditiota, mitä tulee hyvinvointivaltion kehityksen analysointiin. Ensimmäinen niistä selitti sosiaaliturvan muutosta osana pohjoismaisen mallin muutosta. Siinä analysoitiin mallin dynamiikan muutosta, joka kytkettiin tuotantotavan muutokseen ja kansainväliseen järjestelmään. (Esim. Kosonen 1987; Kosonen 1998.) Tuota mallia voi kutsua rakennefunktionaaliseksi (*structural functionalism*), koska siinä yhdistyivät luokkasuhteet ja kapitalistisen yhteiskunnan ja Suomen mallin systeeminen toimintakyky, jota arvioitiin pääoman kasautumisena ja työvoiman uusintamisena. Kumpikin näistä käsitteistä on teoreettisesti mielenkiintoinen, mutta empiirisesti hankalasti operationalisoitavissa. Tämä lähestymistapa on 2010-luvulla muutaman tutkijan varassa.

Toinen niistä puolestaan korosti luokkapohjaisen organisoitumisen merkitystä, jolloin ratkaisevaan asemaan nousi luokkien organisoituminen ja niiden suhteelliset valtaresurssit. Tämän rakennepoliittisen (*structural-political*) teorian mukaan mitä pidempään ryhmä piti valtaa hallussaan ja mitä vahvempi oli sen suhteellinen asema suhteessa muihin ryhmiin, sitä enemmän se pystyi edistämään materiaalisia intressejään ja sitä vahvempi oli sen kädenjälki sosiaalipolitiikan institutionaalisessa rakenteessa. (Alestalo ym. 1985.) Raken-

nepoliittinen teoria näki intressit materiaalisina, jolloin ne olivat supistettavissa valtaan ja rahaan (tai laajemmin resursseihin). Lähtökohtaisesti kaikki organisoituneet ryhmät halusivat itselleen resursseja vähän enemmän. Ideoilla ei ole ollut erityistä tai itsenäistä asemaa hyvinvointivaltion selittämisessä, jollei sellaisena pidetä keskustelua kapitalismin ja sosialismin paremmuudesta (ks. Saari 1996).

Rakennepoliittista teoriaa on sittemmin tarkennettu useaan otteeseen. Tutkijat ovat muun muassa analysoineet esimerkiksi intressien välittymistä kannattajien ja puolueiden välillä (esim. Forma 1999) sekä neuvotteluprosessien keskeisyyttä uudistuksia tehtäessä ja historian tulevien ratkaisuja ehdollistavaa vaikutusta (Niemelä & Saari 2011). Näiden ohella on tutkittu instituutioiden ympärille syntyneiden intressiryhmien merkitystä sosiaalipolitiikan jatkuvuudelle ja murrokselle. Esimerkiksi eläkejärjestelmän uudistamista ei voi analysoida ottamatta huomioon eläkejärjestelmän ympärille ryhmittyneitä ja siihen tukeutuvia intressiryhmiä, kuten vaikkapa työeläkelaitoksia. Sama koskee sosiaaliturvan ympärille rakentuneita muita organisaatioita, kuten Kansaneläkelaitosta, joka aktiivisesti osallistuu sosiaaliturvan uudistamisesta käytävään keskusteluun. Samaten on haettu tasapainoa luokkapohjaisten intressien ja vaalien voittamisen kannalta välttämättömän mediaaniäänestäjän intressien välillä. Viimeisten vuosien aikana painopiste on siirtynyt mediaaniäänestäjän suuntaan, koska kannattajakunnat ovat sekoittuneet merkittävästi.

Yhteistä näille rakennepoliittisen teorian laajennuksille ja tarkennuksille on ollut keskittyminen *materiaalisten intressien* analysointiin. Ne myös olettivat eri organisoituneiden ryhmien *a priori* tietävän, mikä on niiden materiaalisten intressien mukaista ja miten nämä intressit on mielekkäitä toimeenpanna seuraavalla neuvottelukierroksella (hallitusohjelmassa tai tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa). Tämä oletus sosioekonomisen aseman ja materiaalisen intressin välisestä rakenteellisesta yhteydestä on yleensä perusteltu. Organisoituneet intressiryhmät tekevät kompromisseja näiden intressien välillä. Se ei kuitenkaan vastaa näkemykseen, miten politiikkaa suuntaavat vakiintuneet viisaudet rakentuvat ja miten ne vaikuttavat politiikan agendan asettamiseen.

Ideoiden juurruttaminen muodostuu toistuvasta tapahtumasarjasta, jossa lukuisten peräkkäisten uudistusten yhteydessä edistetään samoja ideoita toistuvasti asettamalla niiden mukaisia tavoitteita, agendoja ja politiikkapaketteja.

Ideoilla on epäilemättä merkitystä, mutta ideoita ei ole syytä irrottaa instituutioista ja intresseistä. Idean suosio ei tarkoita sen vaikutusvaltaa, mitä voi havainnollistaa kahdella esimerkillä. John Maynard Keynesin (1883–1946) *Yleisen teorian* (Työllisyys, korko ja raha, 1936) suosiosta huolimatta Suomi ei ollut keynesiläisen talouspolitiikan maa 1950- ja 1970-luvuilla. Pikemminkin Suomea luonnehtii valtiojohtoinen teollistuminen ja kansainvälisen kilpailukyvyn korostaminen sekä avoimeen talouteen sopeutuminen ja monet tulo- ja talouspolitiikan ratkaisut ovat olleet antikeynesiläisiä ja suhdanteita kärjistäviä. (Pekkarinen & Vartiainen 1993.) Samaten esimerkiksi Pekka Kuusen (1917–1989) *60-luvun sosiaalipolitiikka* -teoksessaan (1961) hellimä ajatus talouskasvua tukevasta sosiaalipolitiikasta ei toteutunut. Itse asiassa Suomessa toimittiin useimmiten päinvastoin kuin mitä Kuusi kuuluisassa ohjelmassaan esitti (Bergholm & Saari 2009). Ideat ovat instituutioiden ja intressien sitomia.

Perinteisesti on ajateltu ideoiden merkityksen kasvavan tulevaisuuden epävarmuuden lisääntyessä: mitä epävarmempi on tulevaisuus, sitä enemmän on tilaa ideoille, koska eteenpäin katsovilla intressiryhmillä ei ole selvää näkemystä omien etujensa mukaisesta talous- ja sosiaalipolitiikasta. Epävarmassa ajassa ”maailma” on epätasapainossa (nopeat muutokset ovat mahdollisia), eri tekijät eivät vaikuta lineaarisesti (esimerkiksi enemmän poliittista valtaa ei aiheuta suurempaa poliittista muutosta), muutokset ovat jaksottaisia (pikemminkin kuin vähittäisiä) ja pienetkin muutokset voivat aiheuttaa suuria seurauksia tai päinvastoin (Blyth 2011). Epävarmuus voi vahvistaa säilyttävää ajattelua. Sanonta ”parempi pyy pivossa kuin kymmenen pyytä oksalla” kuvaa tätä ajattelutapaa. Se näkyy myös suomalaisessa 2010-luvun yhteiskuntapolitiikassa, jossa lyhyen aikavälin turvallisuushakuisuus ei ole ollut yhteensopiva pitkän aikavälin uudistushakuisuuden kanssa, koska uudistusten ”siunauksellisuuteen” ei ole ollut riittävää luottamusta. Samalla ideat voivat kuitenkin luoda tilaa uusille ajatuksille ja niiden toimeenpanolle. Ideat ovat tällöin informaation käsittelyä helpottava väline, joka nostaa kaikesta saatavissa olevasta (tai olemat-

tomasta) informaatiosta tarkastelun kohteeksi ideoiden kannalta tärkeimmät teemat. Samalla eräät teemat rajautuvat politiikan agendoille ja toiset teemat rajautuvat agendojen ulkopuolelle. Ideoilla on myös sitä suurempi painoarvo, mitä epäselvemmät ovat yhteydet intressien ja uudistettavan asian välillä.

Viimesijainen turva on tavanomainen esimerkki ilmiöstä, joka ei ole samalla tavalla kytköksissä organisoituneiden ryhmien materiaalisiin intresseihin kuin esimerkiksi terveys tai eläkkeet ja jossa ideoilla on merkitystä politiikan muotoilussa. Jo pelkästään ongelman määrittely – esimerkiksi riittämättömät oikeudet tai kannustinongelma – vaikuttaa ratkaisevasti kerättävän informaation lajiin, laatuun ja määrään. Viimesijaisen turvan muutosta voi toki pitkälti selittää rakennepoliittisilla intresseillä. Organisoituneet intressiryhmät ovat edistäneet sellaisia syy- ja riskiperustaisia institutionaalisia rakenteita, jotka palvelevat heidän ydinkannattajiensa intressejä. Viimesijainen turva on tästä näkökulmasta joukko marginalisoituneille ryhmille kohdennettuja etuuksia ja palveluja, joihin on pyritty pitämään riittävän suuri institutionaalinen ero. Siten toimeentulotuen rakenne ja tehtävä määrittyvät syyperustaisen sosiaaliturvan uudistamisen *sivutuotteena*.

Yksinomaan intresseihin perustuva selittäminen ei kuitenkaan ole riittävää. Viimesijaisen turvan muutoksen analysoinnissa tutkijat tarvitsevat myös teoriaa ideoista ja niiden valikoitumisesta. Viimesijainen turva on mielenkiintoinen tapaustutkimus, sillä aktivointia on toistuvasti edistetty lukuisilla viimesijaiseen turvaan kytkeytyvillä politiikka-agendoilla. Aktivointi on myös idea, joka on edennyt epävarmuuden vallitessa suurten murrosten aikana, jolloin yhteiskunnallinen muutos on ollut epälineaarista ja politiikassa on ollut epäjatkuvuutta. Epävarmuus on luonut tilaa uusille ideoille.

Emme tutki tuntematonta aluetta tai sovella Suomessa tuntematonta lähestymistapaa. Viimesijaisen sosiaaliturvan *ideoista* on tehty kaksi kattavaa tutkimusta. Susan Kuivalainen ja Mikko Niemelä (2009) tarkastelivat suomalaisen universalismin rapautumista suuren laman (1991–1994) jälkeen. He tarkastelivat politiikan agendoja ja kehyksiä puolueohjelmien, politiikka-asiakirjojen ja vastaavien dokumenttien perusteella. Olli Kankaan yhdessä muiden Kansaneläkelaitoksen tutkijoiden kanssa tekemä tutkimus kohdentui toimeen-

tulotukeen liittyviin ideoihin. He osoittavat politiikkakehyksen vaikuttavan ratkaisevasti siihen, kuinka ihmiset suhtautuvat tähän etuuteen ja sen siirtoon Kansaneläkelaitokselle. (Kangas ym. 2011.) Heidän teoriansa ja sen empiirinen sovellus osoittaa ihmisten rajallisen kyvyn käsitellä informaatiota, mihin palataan 7. luvussa. Näiden tutkimusagendaa asettavien tutkimuksen rinnalla on kuitenkin vielä tilaa uusille näkökulmille.

Sosiaaliturvariippuvuus ja toimeentulotuen institutionaalinen rakenne

Sosiaaliturvariippuvuus on tavalla tai toisella ollut osa suomalaista viimesijaista turvaa koko sen historian ajan. Asia oli voimakkaasti esillä jo 1880-luvulla, jolloin keskeinen huolenaihe oli köyhien heittäytyminen vaivaishoidon varaan ja perheiden haluttomuus hoitaa heikossa asemassa olevia henkilöitä (Hellsten 1993, 140–141). Yleisemmin viimesijaisen turvan erityisasema itsenäisyyden ja riippuvuuden vuorovaikutuksen areenana on näkynyt koko sosiaalipolitiikan kehittämisen historian ajan. Esimerkiksi köyhäinhoitolaista (1922) on kirjoitettu seuraavasti:

> Köyhäinhoitolaki ikään kuin kartoitti omaa maailmaansa. Sen omalaatuisuus näkyi myös siinä, että niin laissa kuin valmistelussa köyhiä ryhmiteltiin moraalisilta perusteilta kunniallisiin ja pahantapaisiin ja yhteiskunnan jäseninä elatusvelvollisuutensa täyttäviin ja täyttämättä jättäviin, mutta puutteenalaisuuden luontoperäiset ja sosiaaliset syyt, joihin köyhäinhoitotilastokin olisi voinut johdattaa, eivät tulleet turvan suunnittelun perustaksi. (Piirainen 1974, 118.)

Samankaltainen määrittelykamppailu yksilöllisten ja yhteiskunnallisten syiden välillä on ollut osa jokaista viimesijaisen turvan uudistamisprosessia.

Hyvinvointivaltion rakentamiskaudella (1960–1990) sosiaaliturvariippuvuus oli satunnaisesti mukana sosiaalihuollosta käydyssä poliittisessa keskustelussa, mutta teema ei ollut keskeinen. Erityisesti toimeentulotuen (silloin huoltoavun) kannalta tarkasteltuna tuon etuuden vaiheittainen marginalisoituminen vähensi siihen kohdentunutta poliittista huomiota. Sitä pidettiin

varsin yleisesti historian jäänteenä. Lähinnä siihen kiinnittivät huomiota alan tutkijat. Samaten käytiin jonkin verran keskustelua "pakkotyön" asemasta sosiaalihuollossa työhaluttomuuden ehkäisemisen välineenä. Sille ei arvioitu olevan tarvetta, sillä etuuksien ja palvelujen myöntämisen normit arvioitiin Suomessa tiukoiksi – tai ainakin tiukemmiksi kuin Ruotsissa. Pikemminkin työhaluttomuus nähtiin rakenteellisista syistä johtuvaksi ilmiöksi, joten yksilöiden kurittamisen sijasta "yhteiskunnalla pitäisi olla kykyä ehkäistä työhaluttomuuteen johtavia yhteiskunnallisia syitä, jotta tämän ongelman suurempi moralisointi olisi vilpitöntä" (Sipilä 1979, 159). Ylipäätään pakkokeinojen roolia ja määrää haluttiin minimoida ja oikeuksien ja valintojen määrää kasvattaa.

Aikaisempaa merkittävämpään rooliin viimesijaiseen sosiaaliturvaan liittyvä sosiaaliturvariippuvuus nousi 1990-luvun alun suuren laman (1991–1994) aikaan. Symbolinen käännekohta tässä siirtymässä tapahtui laman pohjalla vuonna 1994, kun sosiaali- ja terveysministeriön asettaman vähittäisturvatyöryhmän pyrkimys laajentaa viimesijaista turvaa kohtasi laajan vastustuksen. Työryhmän mietintöön liitetyissä eriävissä mielipiteissä sitä kritisoitiin muun muassa kannustinnäkökulman unohtamisesta ja taloudellisten realiteettien sivuuttamisesta. (STM 1994.) Samaan aikaan hallitus osin yhdessä työmarkkinaosapuolen kanssa toimeenpanikin merkittäviä leikkauksia etuuksiin ja palveluihin. Tuon aallon aikana viimesijaisen turvan uudistamisessa korostui sosiaalisten oikeuksien ohella kannustinkysymykset.

Kannustinpolitiikan keskeiset suuntamerkit puolestaan määriteltiin Paavo Lipposen I hallituksen (1995–1999) toisen valtiovarainministerin Arja Alhon johtamassa Kannustinloukkutyöryhmässä, joka jätti raporttinsa jo hallituskauden alkupuolella 1996 (VNK 1996). Ajan hengelle kuvaavaa on, että tuo lähes yksinomaan sosiaalipolitiikkaa käsitellyt ryhmä toimi valtiovarainministerin alaisuudessa valtioneuvoston kansliaan sijoitetusti. Sosiaalipolitiikan historiankirjoitukseen itsensä asemoineen Kannustinloukkutyöryhmän työtä erityisesti ja 1990-luvun loppupuolella toimeenpantuja leikkauksia yleisesti on analysoitu lukuisissa julkaisuissa, joten niihin ei palata tässä yhteydessä. Työryhmän suositusten perusteella poistettiin joitakin kannustinloukkuja ja lisättiin työvoiman tarjontaa.

Toisen aallon muodostavaa 2000-luvun alun kannustin- ja aktivointipolitiikkaa esitellään lyhyesti kokoelman viidennessä luvussa. Sitä luonnehtii pyrkimys *kannustavan* sosiaaliturvan rakentamiseen, mutta samanaikaisesti myös parannettiin eräiden etuuksien tasoa ja niihin kytkeytyvien palvelujen laatua. Keskeinen politiikkaan vaikuttanut tekijä oli pitkäaikaistyöttömyyden (joka tuolloin määriteltiin vuoden työttömyydeksi) asteittainen vähentyminen. Kun työttömien määrä oli korkeimmillaan noin 150 000 vuosina 1994–95, määrä laski kolmannekseen (alle 50 000) vuonna 2009. (VTV 2011.) Työttömyyden vähentyminen mahdollisti kustannusintensiivisemmän aktivointipolitiikan luomisen. Toisaalta tässä yhteydessä käytiin keskustelua sosiaaliturvariippuvuudesta, joka nähtiin yhtenä mahdollisena selityksenä samanaikaiselle työllisyysasteen nousulle ja rakennetyöttömyyden pitkittymiselle. (Karjalainen 2013.)

Ennen aktivoinnin tarkastelua on syytä esitellä lyhyesti suomalaista 2010-luvun toimeentulotukea viimesijaisena etuutena. Toimeentulotuen esittely palvelee myös teoksen muita lukuja, joissa tämän etuuden institutionaaliseen rakenteeseen ei enää samassa laajuudessa palata. Sitä tarkasteltaessa on syytä pitää mielessä se, että toimeentulotuen perusosa siirtyi kunnilta Kansaneläkelaitoksen hallinnoitavaksi vuoden 2017 alusta. Sen institutionaalinen rakenne ei tavattomasti muutu (tärkein muutos on, että päivähoitomaksut siirtyvät täydentävästä toimeentulotuesta toimeentulotuen perusosaan), mutta sen kytkennät sosiaalityöhön ovat valinkauhassa.

Lähtökohtaisesti toimeentulotuki on viimesijaisen turvan tärkein osa, joka on kehittynyt vuorovaikutuksessa syyperustaisen sosiaaliturvan riskinhallintajärjestelmien kanssa. Sen suhteellinen asema on supistunut tai laajentunut suhteessa muun sosiaaliturvan kehitykseen ja työttömyyteen. Tukimuotona sillä on pitkä lähes historian hämäriin saakka ulottuva historia ensin vaivaishoitoasetuksen (1879), köyhäinhoitolain (1922), huoltoapulain (1956) ja lopulta sosiaalihuoltolain (1982) yhteydessä. Kohderyhmiä koskevat tiedot noilta vuosikymmeniltä kertovat osaltaan riskinhallintajärjestelmien muutoksesta, joiden kehityksen myötä asiakasryhmä toisensa jälkeen poistui viimesijaiselta turvalta. Ensin viimesijaiselta turvalta lähtivät lapset ja vanhukset

lapsilisien ja eläkkeiden myötä, sitten vammaiset ja 1960-luvun alkupuolella keskeinen ryhmä eli sairaat. 1960-luvun lopulla kasvava ryhmä olivat henkilöt, joilla sen ajan käsitteillä oli "epäsosiaalinen elämäntapa". 1980-luvulle tultaessa asiakaskunnan ytimeen asettuivat työikäiset henkilöt, jotka eivät syystä tai toisesta asettuneet syyperustaisen sosiaaliturvan piiriin tai kytkeytyneet työmarkkinoille.

Sosiaalihuoltolaista toimeentulotuki erotettiin erilliseksi laiksi 1990-luvun jälkipuoliskolla (1997/1412), mutta lait toki viittaavat toisiinsa lukuisissa eri yhteyksissä. Sittemmin toimeentulotuki on rakentunut vuorovaikutuksessa muiden siihen kytkeytyvien etuuksien ja palvelujen kanssa. Tärkein muutos oli laki kuntouttavasta työtoiminnasta (2001/189), joka kytkeytyi myös toimeentulotukeen. Merkittävä muutos oli myös työmarkkinatukiuudistus (2006), johon liittyen toimeentulotuen sanktioita vahvistettiin. Samaten sosiaalihuoltolain uudistus (2014/1301) on ollut tässä suhteessa merkittävä muutos, joskin sen toimeenpano on tätä kirjoitettaessa kesken. (STM 2012a; STM 2010b; STM 2013a; STM 2015a, 21; Kangas ym. 2013 ja Kuivalainen 2013 ovat kokonaisvaltaisia esityksiä muutoksista.) Jouluun 2016 mennessä toimeentulotukilakia oli muutettu reilut kolmekymmentä kertaa, mikä osaltaan kertoo sekä toimeentulotuen yhteiskunnallisesta merkityksestä että sen hallinnon haastavuudesta: ihmisten elämän moninaisuus ja erilaiset velka- ja maksujärjestelyt tekevät etuuden sujuvan myöntämisen haastavaksi.

Vuosikymmenten mittaan huoltoavun ja toimeentulotuen ns. perusosa on muuttunut kattavammaksi ja siihen liittyvä yksityiskohtainen harkinta on vähentynyt. Toimeentulotuki on vuonna 2016 kolmiosainen: perusosan lisäksi siihen kuuluvat täydentäväksi ja ehkäiseväksi toimeentulotueksi määritellyt osiot. Perusosan tulee kattaa merkittävä osa jokapäiväisistä menoista. Näitä ovat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaisen puhtauden ja kodin puhtauden menot, paikallisliikenteen maksut, lehtitilaukset, televisiolupa, puhelimen käyttö sekä harrastus- ja virkistystoiminta.[32]

[32] Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon: 1) yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitetut

Perusosaa sai vuonna 2015 ainakin yhden kerran vuodessa noin 222 000 kotitaloutta. Budjettiperusteluissa vuodelle 2016 on ennustettu 235 000 kotitaloutta. Tämä luku on ilmeisesti liian alhainen, koska työttömyyden pitkittyminen on ollut ennakoitua suurempaa. Asiaan saadaan selvyyttä vasta vuoden 2017 lopussa. Vuosien 2017 ja 2018 budjettiennusteiden mukaan toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on nopeassa kasvussa ansioturvalla olevien työttömien valuessa vaiheittain ansioturvalta toimeentulotuelle. Myös toimeentulotuen perusosan siirto Kansaneläkelaitokselle vähentää todennäköisesti myös toimeentulotuen alikäyttöä ja lisää jonkin verran asiakasmääriä. Budjettiennusteiden mukaan käyttäjämäärä kasvaisi 317 000 kotitalouteen vuonna 2017, mitä voi pitää erittäin merkittävänä kasvuna: tosin tämä luku ei kerro vielä mitään etuuden käytön kestosta ja tasosta.

Täydentävään toimeentulotukeen sisältyvät lainsäädännön tulkinnan mukaan erityismenot, joita ovat lasten päivähoitomenot, ylimääräiset asumismenot (esimerkiksi muuttokustannukset) ja erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuvat menot (esimerkiksi pitkäaikaisesta toimeentulotuen saamisesta ja pitkäaikaisesta tai vaikeasta sairaudesta aiheutuvat menot sekä lasten harrastusmenot). Tätä varsin tarkasti normitettua etuutta saa vuosittain noin 95 000 kotitaloutta. Kunnat myöntävät lisäksi ehkäisevää toimeentulotukea, josta ne myös vuoden 2017 alun jälkeen päättävät itse lain asettamien edellytysten puitteissa, joten kuntien välillä on merkittävää vaihtelua. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää esimerkiksi ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi. Sen tarkoituksena on ”edistää henkilön ja perheen omatoimista suoriutumista ja ehkäistä syrjäytymistä”. Sitä saa vuosittain noin 24 500–25 000 kotitaloutta. (Ks. myös Kuivalainen 2013.)

---

asumismenot, muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot; 2) taloussähköstä aiheutuvat menot; 3) kotivakuutusmaksu; muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot; 5) lasten päivähoitomenot sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot; 6) lapsen tapaamisesta lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen; 7) välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenot.

Toimeentulotuen kanssa samaan kokonaisuuteen voidaan liittää sosiaalinen luototus (2002/1133), joka on ollut käytössä vuodesta 2003 eteenpäin. Siitä on erillinen laki, mutta laissa on ristiviittaukset sosiaalihuolto- ja toimeentulotukilakiin. Kunta voi myöntää sosiaalisen luoton henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa muulla tavoin, mutta jolla kuitenkin on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Sosiaalisen luototuksen saatavuudessa on merkittäviä eroja kuntien välillä. (Ks. Rissanen 2014.)

Kotitalouskohtainen, tulovähenteinen, tarveharkintainen, kontrolloiva ja viimesijainen

Toimeentulotuki on monella tapaa erityinen etuus suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalisessa rakenteessa (menoista ja rakenteesta ks. 2. luku). Ensinnäkin se ei vastaa mihinkään tiettyyn sosiaaliseen riskiin ja sen asiakaskunta on hajanainen ryhmä erilaisine elämäntilanteineen. Etuutta käytetään elämänkaaren eri vaiheissa lapsuudesta vanhuuteen, mikä näkyy muun muassa käyttäjäkunnan sosioekonomisesta rakenteesta. Sosioekonominen luokitus ei tosin välttämättä ole kovin käyttökelpoinen toimeentulotuen käytön analysoinnin väline. Tässä luokituksessa huomattava osa toimeentulotuen hakijoista sijoittuu kategoriaan ”Muut”: 2000-luvulla heidän osuutensa kaikista toimeentulotuen asiakkaista on noussut vajaasta viidenneksestä jo yli kolmannekseen. Kaatoluokka muut kertoo ennen kaikkea pitkäaikaistyöttömyydestä, mutta myös moniongelmaisuudesta: nämä ihmiset eivät asetu niihin jälkiteollisen yhteiskunnan kategorioihin, joilla julkinen valta pyrkii seuraamaan kansalaisten elämänehtojen muutoksia. (STM 2012a, 191–192.) Tilaston laatuun vaikuttaa sen keräämistapa: se perustuu etuuskäsittelijän tai sosiaalityöntekijän tekemään arvioon. Sitä voi kuitenkin käyttää trendien karkeaan arviointiin, koska ei *a priori* ole syytä olettaa luokittelussa tapahtuneen muutoksia.

Toiseksi suurin osa toimeentulotuesta aiheutuvista menoista kohdistuu pitkäaikaisesti etuutta käyttäville kotitalouksille (joista suurin osa on yhden hengen talouksia). Pitkäaikaisen käytön suhteellinen osuus on vuosien aikana

lisääntynyt myös niinä aikoina, jolloin toimeentulotuen muu käyttö on vähentynyt. Tärkeä selittävä tekijä on työmarkkinatuen työssäkäyntivaatimuksia kiristänyt työmarkkinatuen uudistus (2006), joka siirsi osan työmarkkinoiden ja sen ulkopuolisen elämän rajalla olevista työmarkkinatuen asiakkaista toimeentulotuen piiriin. Asiakkuuden keston pidentymisessä ei siis ole yksioikoisesti kyse toimeentulotukiriippuvuuden kasvusta, vaan myös toimeentulo- ja työmarkkinatuen välisen työnjaon selkeyttämisestä. Samankaltaista työnjakoa on tehty vaiheittain myös työttömyyseläkeputken sulkemisen yhteydessä, mikä on ohjannut aikaisemmin eläkkeelle päätyneitä pitkäaikaistyöttömiä työttömyysturvan ja toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiksi. Muun muassa näiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta suomalaiseen yhteiskuntaan on rakentunut pitkäaikaisesti toimeentulotukea käyttävä ryhmä. Menojen jakauma viittaisi siihen, että etuus on varsin suurelle osalle toimeentulotuen saajista pääsiallinen (joskaan ei yksinomainen) tulonlähde (ks. tarkemmin 6. luku).

Kolmanneksi toimeentulotuen pitkäaikainen käyttö kertoo syy- tai riskiperustaisen sosiaaliturvan valuviasta. Pienituloiset kotitaloudet joutuvat turvaamaan viimesijaiseksi määriteltyyn tuen muotoon ensisijaisiksi määriteltyjen etuuksien ja syyperustaisen sosiaaliturvan riittämättömyyden vuoksi. Erityisen haasteellista on asumiseen, sairauteen, työttömyyteen ja opiskeluun liittyvän turvan taso, joka ei kaikissa tapauksissa riitä kattamaan välttämättömiä elinkustannuksia. (STM 2012a, 73, 191–192; STM 2010b, 40; STM 2013d, 31.) Valuma toimeentulotukeen on yleensä epätarkoituksenmukaista sekä avun tarvitsijan että sosiaalityön kannalta. Ongelma tiedostetaan ja sitä selitetään valtiontalouden tilalla, joka estää syyperustaisen sosiaaliturvan tasokorotukset. Valumaa selittävät kuitenkin myös yhteiskunnalliset valtasuhteet, joissa turvataan toistaiseksi voimassa olevissa työsuhteissa olevien työikäisten henkilöiden taloudellinen ja sosiaalinen asema.

Institutionaalisen rakenteen näkökulmasta toimeentulotuki on kotitalouskohtainen, tulovähenteinen, tarveharkintainen, kontrolloiva ja työhön nähden viimesijainen etuus. *Kotitalouskohtaisuus* tarkoittaa, että sitä myönnettäessä otetaan huomioon kotitalouden kaikkien jäsenten tulot ja menot. Kotitalous määritellään perheen käsitteellä, jolla tarkoitetaan yhteistaloudessa

asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta ja ottolasta, aviopuolisoita sekä miestä ja naista, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Samassa kotitaloudessa voi kuitenkin asua useita perheitä: esimerkiksi aikuiset lapset voivat muodostaa omat perheet saman kotitalouden sisällä. Kotitalouden määrittely on ollut monella tavalla haasteellinen asia ja muuttunut yhä haasteellisemmaksi vuosien mittaan perherakenteiden moninaistumisen myötä. Toimeentulo- ja asumistuen erilaiset kotitalouskäsitteet lisäävät osaltaan kotitalouden määrittelyn haasteellisuutta etuuksia myönnettäessä.

Tulovähenteisyys tarkoittaa sitä, että kotitalouden kaikki muut tulot ja varallisuus vähentävät toimeentulotukea, jollei jotakin tuloa tai varallisuuden muotoa tai erää ole erikseen rajattu ulos. Nämä ensisilmäyksillä yksiselitteiset käsitteet eivät sitä tarkemmassa tarkastelussa ole. Jo yksinomaan käsite palkka on osoittautunut moniselitteiseksi käsitteeksi, kun on haettu etuuksien määrittelyn perustana olevaa tulokäsitettä. Esimerkiksi työttömyysturvan päivärahan "vakiintuneen palkan" tulokäsitteessä on peräti kolmetoista tuloerää (A2002/1332, 2 §). Haasteita aiheuttaa muun muassa aikaisemmin hankitun työtulon vyörytys seuraaville kuukausille ja veronpalautusten kohdentaminen.

Vuosien mittaan näitä sisään- ja ulossuljettuja etuuksia on muokattu eri tavoilla. Tyypillinen esimerkki aikaisemmin ulossuljetusta, mutta sittemmin sisään otetusta on lapsilisä, joka on vuodesta 1994 eteenpäin ollut toimeentulotuessa huomioon otettava etuus. Samalla tavalla on pohdittu lasten työtulojen ja lahjojen asemaa. Vuonna 2001 tuli voimaan säännös, jonka myötä työmarkkinatukea saavalle toimenpiteiden aikana maksettu ylläpitokorvaus ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen aikana maksettu toimintaraha etuoikeutettiin toimeentulotuessa. Huhtikuussa 2002 toimeentulotuesta annettua lakia muutettiin väliaikaisesti (vuoteen 2005 saakka) siten, että vähintään 20 prosentista hakijatalouden nettomääräisistä ansio- tai yrittäjätuloista, mutta kuitenkin korkeintaan 100 euroa kuukaudessa tuli toimeentulotuessa etuoikeutettu tulo. Vuonna 2013 toimeentulotuessa etuoikeutetuksi tuloksi muutettiin myös muita työttömyysturvan osia. Taloudelliset kannusteet eivät enää riipu siitä, mitä tukimuotoa henkilö saa työllisyystoimenpiteeseen.

2010-luvun puolivälissä luotiin lisäksi palkkaan liittyviä suojaosuuksia myös asumis- ja työmarkkinatukeen.

Tarveharkintaisuus kytkee etuuden ihmisen ja kotitalouden elämäntilanteeseen, mikä antaa jonkin verran harkinnanvaraa etuuden myöntämisessä. Käytännössä toimeentulotuki on kuitenkin varsin tarkoin ohjeistettu ja normitettu myös ehkäisevässä toimeentulotuessa (ks. Kuivalainen 2013). Lisäksi etuuteen liittyy kohtuullisten (käytännössä korkeimpien hyväksyttävien) menojen käsite, jota sovelletaan muun muassa asumiskuluihin, hautauskuluihin ja hankintoihin. Lain mukaan mikäli asumiskulut ylittävät kohtuullisuudelle asetetut rajat,

> hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi hakijaa on ohjattava ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava hänen tosiasialliset tarpeensa huomioon ottava, riittävä määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohje ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.

Käytännössä etuuden hyväksyttävä taso perustuu poliittiseen harkintaan, jossa otetaan huomioon sekä kotitaloudelle riittäväksi katsottava elintaso että etuuden kannustinvaikutukset. Etuus ei perustu esimerkiksi kulutuskoriin tai muihin vastaaviin tekijöihin.

Kontrolloivalla viitataan toimeentulotuen erityisasemaan sosiaaliturvajärjestelmässä. Ensinnäkin siihen liittyy keskimääräistä suurempia valvonta- ja seurantakustannuksia. Yhden etuusmyönnön hallinnollinen hinta on varsin korkea, koska se vaatii etuuskäsittelijältä tai sosiaalityöntekijältä yksityiskohtiin menevää harkintaa, mikä puolestaan edellyttää huomattavan suurta määrää liitteitä ja täydennyspyyntöjä. Oma haasteensa on tulojen ja menojen jaksottaminen ja huomioonottaminen. Aihetta on käsitelty tämän kokoelman 2. luvussa, joten siihen ei ole tarvetta palata systemaattisemmin tässä yhteydessä (ks. myös Kontula 2016). Toiseksi toimeentulotukeen liittyy

myös asiakkaiden käyttäytymistä koskevia ohjeita ja rajoitteita, joista merkittävimmät liittyvät työn vastaanottovelvollisuuteen. Etuutta voidaan alentaa, mikäli toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi tai ei osallistu kuntouttavan työtoiminnan tai kotouttamissuunnitelman toimeenpanoon. Vuoden 2017 alusta voimaantulevassa laissa alentamiseen liittyen on vielä täsmennetty, että "Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi".

Lopuksi kontrolliin liittyy myös poikkeuksellisen laaja toimeentulotuen myöntävän tahon tiedonsaantioikeus ja vastaavasti asiakkaan velvollisuus luovuttaa päätöksenteon kannalta tarpeelliset tiedot. Pykälän teksti on selkeä: "Toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot". Käsitteet "kaikki" ja "välttämättömät" antavat virkamiehelle sekä merkittävästi harkintavaltaa että mahdollisuuden selvittää yksityiskohtaisesti hakijan elämäntilannetta. Samaten viranomaiset voivat (ja heidän tulee) oma-aloitteisesti yhdistellä asiakasta koskevia tietoja. Vuoden 2017 vaihteen jälkeen Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada kunnan sosiaalihuollon viranomaiselta pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä maksutta käsiteltävänään olevan toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi välttämättömät kunnan sosiaalihuollon viranomaisen hallussa olevat tiedot ja selvitykset. (Ks. myös laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, erityisesti sen 21–23 §.) Samalla syntyy myös merkittävä rekisteri etuuksien käytöstä.

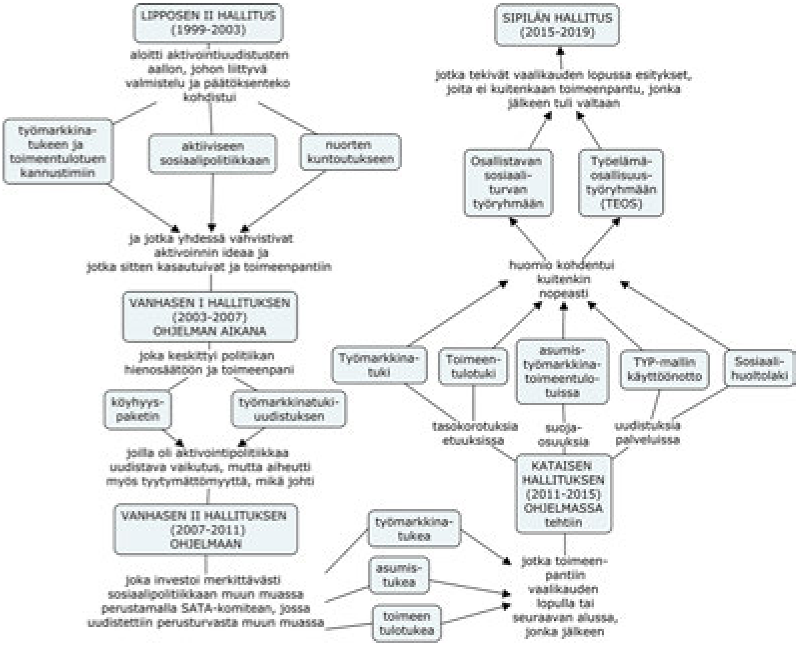
Viimesijaisuus puolestaan liittyy sekä etuuden asemaan etuus- ja palvelujärjestelmässä että ihmisen velvoitteisiin huolehtia omasta hyvinvoinnistaan ja terveydestään. Ihmisten tulee ensin ponnistella itse toimeentulonsa turvaamiseksi ja viimesijaista turvaa voidaan myöntää vasta, mikäli henkilö ei ole tähän kyennyt (Kalliomaa-Puha 2013, 28). Käytännössä toimeentulotukea hakevan henkilön tulee ensin ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi (tai sairaaksi) ja

vasta sen jälkeen kun nämä etuudet on myönnetty tai evätty, myönnetään toimeentulotuki.

Oikeuksista aktivointiin

Viimesijaiseen sosiaaliturvan uudistamiseen liittyviä aktivointi-ideoita on tutkittu aikaisemminkin useita kertoja (Julkunen 2013; Kuivalainen 2013). Uudistusten esittely on enemmänkin asian kertausta ja uudelleenryhmittelyä, kuin uutta tietoa tuottavaa tutkimusta. Se palvelee kuitenkin käsillä olevaa teosta kokonaisuutena. Ajatus ei ollut yksinomaan suomalainen. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD levitti ajatusta ”aktiivisen yhteiskunnan” käsitteestä 1980-luvun lopulta eteenpäin. Se oli hyvin laaja-alainen käsite, ja kannusti OECD:n jäsenvaltioita siirtämään huomion sosiaalisista oikeuksista ja niiden vahvistamisesta työllisyyden edistämiseen. (Aktivointi-idean historiasta ja leviämisestä ks. OECD 2012.) Euroopan yhteisöjen (sittemmin unionin) komissio alkoi systemaattisesti edistää työllisyyden ensisijaisuutta korostavaa sosiaalipolitiikkaa vuodesta 1993, jolloin se julkaisi Jacques Delorsin raportin kasvusta, kilpailukyvystä ja työllisyydestä. Sosiaalipolitiikka määriteltiin samalla ”tuottavaksi tekijäksi” ja myöhemmin myös ”sosiaaliseksi investoinniksi”. Perinteisempi sosiaalisten oikeuksien takaamiseen ja elintason tukemiseen tähtäävä lähestymistapa jäi pikku hiljaa taustalle Euroopan unionin retoriikassa, joskin silläkin oli edelleen oma paikkansa Euroopan unionin peruskirjassa. (Saari 2003; Saari 2017a.)

Sama ajattelutapojen muutos ulottui vähitellen Suomeen, jossa suuri lama toi osaltaan kysyntää uusille sosiaalipoliittisille ideoille. Suomalaisessa sosiaalipoliittisessa ajattelussa käännekohta oikeuksista aktivointiin tapahtui viimesijaista turvaa koskevassa ajattelussa vuosina 1993–1994, jolloin STM yritti vielä suuren laman (1991–1994) syventyessä laajentaa viimesijaista turvaa. Vuonna 1994 valmistuneeseen työryhmäraporttiin tuli niin monta eriävää mielipidettä, että se sen aikaista ilmaisua käyttäen ”haudattiin hiljaisuudessa” (STM 1994). Suomen historian syvimmän laman pohjalla se edusti mennyttä aikaa ja maailmankuvaa, jolla ei ollut poliittista vastaavuutta 1990-luvun puolivälin



Kuvio 12. Viimesijaisen turvan keskeiset uudistukset ja ideat 1999–2015

aktivointia korostavassa ideassa. Se oli sosiaalisten oikeuksien toimeenpanoa korostava ja oikeudellisen osaamisen varaan rakennettu työryhmäraportti, joka ei resonoinut kannustinloukkuja ja taloustieteellistä osaamista korostavan uuden tilanteen kanssa.

Samoihin aikoihin edellä mainitun raportin julkaisemisen kanssa (1995) perustuslakiin sisällytettiin aikaisempaa vahvemmat sosiaaliset oikeudet. Sen 19 §:n sisällytettiin selkeä oikeus sosiaaliturvaan. Pykälän ensimmäinen momentti tiivisti, että ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut etuuksien ja palvelujen leikkauskieltoa, sillä perustuslaista huolimatta sosiaaliturvaa voidaan suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti, mikä vaikut-

taa lainsäätäjälle perustuslaista asettuvien toimintavelvoitteiden arviointiin (PeVM 25/1994). Samalla äärimmäisen perälaudan asettamisen kanssa kuitenkin lainsäädännön muuttamista helpotettiin.

Perustuslain sosiaalisten oikeuksien pykälän valmistelu viestii osaltaan siitä jännitteestä, joka vallitsi yhtäältä sosiaalisten oikeuksien ja menojen ja toisaalta aktivoinnin ja julkisen talouden vakauden välillä. Uudistusta vastustivat valtiovarainministeriö, Kuntaliitto sekä elinkeinoelämän järjestöt, kun taas muiden näkemykset olivat enemmän tai vähemmän neutraaleja. Suomessa pohdiskeltiin vuosituhannen vaihteessa, pitääkö paikkansa, että ”sosiaaliset perusoikeudet ovat Suomessa vaikuttaneet enemmän valitun taloutta priorisoivan yhteiskuntapolitiikan jarruttajana kuin sen linjausten vahvistajana” (Hänninen 2009, 17). Jarrumieshypoteesin tueksi on kertynyt 2010-luvulla jonkin verran tukea eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjauksissa. Kuitenkin sosiaalipolitiikan yleisempään suuntaan perustuslaissa taatuilla sosiaalisilla perusoikeuksilla ei ole ollut olennaista vaikutusta: sama koskee myös aktivointipolitiikkaa.

Aktivointipolitiikkaa edustavan uuden idean ehkä tärkein raportti oli Kannustinloukkutyöryhmä, jonka vuoden 1995 vaalien jälkeen nopeatempoisesti valmisteltu raportti julkaistiin 1996. Siinä huomio kohdennettiin sosiaalisten oikeuksien tason ja keston sijasta niiden luomiin kannustin- ja byrokratialoukkuihin. Keskeinen teema oli kotihoidontuen, asumistuen ja työmarkkinatuen yhteensovittaminen. Kaikkineen tämä ryhmä poisti kaikkein ilmeisimmät kannustinloukut. Tuo läpeensä sosiaalipoliittinen työryhmäraportti valmisteltiin valtionvarainministeriön johdolla. (VNK 1996.)

Kuvioon 12 on kuvattu aktivointipolitiikan keskeisimmät työryhmät ja uudistukset vuosina 2000–2015. Laadullisesti uusi aikakausi alkoi Lipposen II hallituksen (1999–2003) ohjelmasta, joka kytki yhteen viimesijaiset etuudet ja aktivoinnin. Sen keskeinen uudistus oli kuntouttava työtoiminta, joka kytki aktivoinnin ja toimeentulotuen (sekä työmarkkinatuen) käytön tiiviimmin yhteen. Tuo laki kohdentui aluksi alle 25-vuotiaisiin suomalaisiin, mutta laajentui vaiheittain kattamaan kaikki (vuoden 2010 alusta) työmarkkinatukea saavat työnhakijat: samalla asiakasmäärät kasvoivat merkittävästi. Samalla

toimeentulotukilakiin lisättiin määräys 17–64-vuotiaan työttömän henkilön velvollisuudesta ilmoittautua työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, mikä osaltaan vahvisti aktivointiajatusta. Se myös investoi nuorten työpajoihin (useimmiten opetusministeriön momentilta) ja muihin vastikkeellisiin toimintamalleihin.

Tiukkaa menokuria noudattaneiden ja työllisyyden talouskasvuvetoisesta kohentumisesta hyötyneiden Lipposen hallitusten jälkeen viimesijaisen turvan kannalta keskeinen valtiontalous oli paremmassa kunnossa. Samalla poliittinen paine leikkausten kompensoimiseen lisääntyi. Matti Vanhasen I hallituksen (2003–2007) aikana korjattiin eräitä aikaisempia leikkauksia niin sanotussa köyhyyspaketissa. Muutokset olivat suhteellisen vähämerkityksellinen yhdistelmä kohdennettuja uudistuksia, joilla paikkailtiin poliittisesti pahimpia epäkohtia ja tehtiin muutamia uusia avauksia muun muassa nuorille kohdennetussa työpajatoiminnassa. Niitä tärkeämpi oli vuonna 2006 toimeenpantu työmarkkinatukiuudistus. Siinä yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneille työttömille otettiin käyttöön uusi aktiivikausi, jonka aikana kohderyhmälle tarjottiin tehostettu mahdollisuus aktivointiohjelmiin. Perus- ja ansiopäivärahalta työmarkkinatuelle siirtyneille aktivointikausi alkoi 180 työmarkkinatukipäivän jälkeen. Samalla rahoitusvastuuta pitkäaikaistyöttömistä siirrettiin kunnille, mikä merkitsi työvoimapalvelujen ja kuntien yhteistyön tiivistämistä. Merkittävintä oli kuitenkin aikaisempaa tiukempi suhtautuminen työstä kieltäytymiseen. Aktivointitavoitteen saavuttamista edistettiin yhtäältä työmarkkinatuen menettämisen uhalla ja toisaalta aktivoinnissa tarvittavien resurssien lisäyksellä. Kieltäytyminen uuden aktivointikauden alussa tehtävästä uudesta työnhakusuunnitelmasta tai sen noudattamisesta johti työttömyysaikaisen työmarkkinatuen saantioikeuden lakkauttamiseen. Myös paluuta työttömyysturvalle vaikeutettiin. Oikeus saada työmarkkinatukea työttömyysajalta palautui vasta, kun kyseinen henkilö on ollut joko työvoimapoliittisessa toimenpiteessä tai työssäoloehtoa kartuttavassa työssä vähintään viisi kuukautta. Tämä uudistus siirsi osan työttömistä toimeentulotuelle ja teki näin selkeämmäksi työmarkkinoiden ja viimesijaisen turvan välisen rajan. (Ks. myös Kangas ym. 2013; Hämäläinen ym. 2009.)

Matti Vanhasen II hallitus (2007–2011) hautasi sosiaaliturvaan liittyvät uudistukset SATA-komiteaan useammaksi vuodeksi. SATA-komitea teki työtään neljässä jaostossa, joista yksi keskittyi viimesijaiseen turvaan. Komitean tavoite oli kattava perusturva: maksuperusteena on joko sairaus, vanhuus, työkyvyttömyys, työttömyys, lapsen syntymä tai huoltajan kuolema, riittävyydellä erilaisissa elämäntilanteissa tarkoitettiin sitä, ettei aiheutuisi ”tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen” (STM 2009b, 26). Komitean valitsema perusturvan käsite oli poikkeuksellisen laaja. Kuten sosiaalipolitiikan ja köyhyyden tutkija Olli Kangas asian tiivisti:

> Perusturva on stiiknafuulian kaltainen mahtisana. Kukaan ei voi väittää sitä vastaan. Mutta toisaalta käsitteen epämääräisyys aiheuttaa sen, että mahtisanan ympärille on vaikea rakentaa yhtenäistä, yhteiskuntapoliittisesti velvoittavaa toimintaohjelmaa. Kukin määrittää käsitteen omalla tavallaan. (Kangas 2013, 145.)

Viimesijainen sosiaaliturva lukeutuu perusturvan alueeseen, ja sen tehtävänä on turvata ihmisen elämänmenon toimeentulo vaikeissa elämäntilanteissa. Sillä oli perusturvan kokonaisuudessa vähäinen rooli. Siihen oli tarkoitus turvata vain silloin, kun ”syyperusteiset etuudet eivät riitä kattamaan kaikkia toimeentuloon kohdistuvia uhkia”. (STM 2009b, liite 3, 5.) Jako syy- tai riskiperustaisen sosiaaliturvan ja viimesijaisen turvan välillä oli siis teoriassa selkeä. Epäselvempää on, miten suhtautua tilanteeseen, jossa syyperusteinen turva on pysyvästi riittämätön riskin kattamiseen.

SATA-komitean tavoitteena oli tehdä kokonaisesitys sosiaaliturvan uudistamisesta, joka toimeenpantaisiin vaalikauden loppupuolella. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Hallitus sopi kansaneläkettä täydentävästä takuueläkkeestä SATA-komitean ohitse kesällä 2008 vastauksena ajankohtaisiin poliittisiin paineisiin. Työmarkkinaosapuolet puolestaan tyhjensivät loput komitealle kohdennetusta jakovarasta tammikuussa 2009 tehdyssä sosiaalitupossa. Siinä työnantajajärjestöille keskeistä työnantajan Kelamaksun poistoa vastaan palkansaajajärjestöt saivat määrittää heille tärkeiden etuuksien uudistukset. Samalla tehtiin tilaa työeläkemaksun korotukselle. Yhdessä nämä kaksi päätöstä veivät komitealta rahat ja mission. (Saari 2011b; Soininvaara 2010; VTV

2011; TEM 2012b; TEM 2011b; Karjalainen & Karjalainen 2011, 49; nuorten toimeentulotukiuudistuksesta ks. myös Palola 2014 koskien HE 138/2010.)

Samalla SATA-komitea kuitenkin loi agendan työmarkkina-, asumis- ja toimeentulotukiuudistuksille, jotka toimeenpantiin joko vaalikauden lopussa vaalivalteiksi tai osana sitä seuranneen Kataisen hallituksen (2011–2015) ohjelmaa. Se aloitti merkittävillä viimesijaiseen turvaan tehdyillä uudistuksilla, joiden tehtävänä oli parantaa työllistymisen kannustimia. Useimmat näistä perustuivat suojaosa-ajatteluun. Myös sosiaalihuoltolaki (1301/2014) saatiin uudistettua, joskin sen toimeenpanoon tuli merkittäviä siirtymäaikoja. Sama hallitus päätti säästötoimenpiteenä siirtää toimeentulotuen perusosan Kelaan (815/2015). Samalla Kelan, TE-keskusten ja sosiaalitoimistojen koordinaatiota parannettiin vakinaistamalla työvoiman palvelukeskukset (TYP). Samassa yhteydessä rahoitusvastuuta kuntien ja valtion välillä jaettiin uudestaan yhteistyöhön kannustavasti. (HE 183/2014: laki 1369/2014, jonka ohella neljään muuhun lakiin tehtiin muutoksia.) Vaalikauden loppupuolella valmisteltiin osallistavaa sosiaaliturvaa ja työelämäosallisuutta edistäviä uudistuksia (STM 2014a; 2015a), joita tarkastellaan seuraavassa alaluvussa. Molemmissa oli tärkeitä ideoita, mutta kumpaakaan ei ole toistaiseksi toimeenpantu.

Edellä olevaa institutionaalisen muutoksen kuvausta voi laajentaa loputtomasti kuvaamalla siihen liittyviä yksityiskohtia. Tämä on tehty toistuvasti muissa yhteyksissä (Kuivalainen 2013; Kangas ym. 2013). Seuraavassa viimesijaista turvaa tarkastellaan hivenen toisesta näkökulmasta. Kohdistamme huomiomme muutamaan keskeiseen ideaan ja niiden käyttöönottoon hallinnollisissa asiakirjoissa. Aloitamme tarkastelun Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmästä ja päätämme sen Kataisen/Stubbin hallituksen linjauksiin siinä muodossa kuin ne toimeenpantiin hallituskauden aikana.

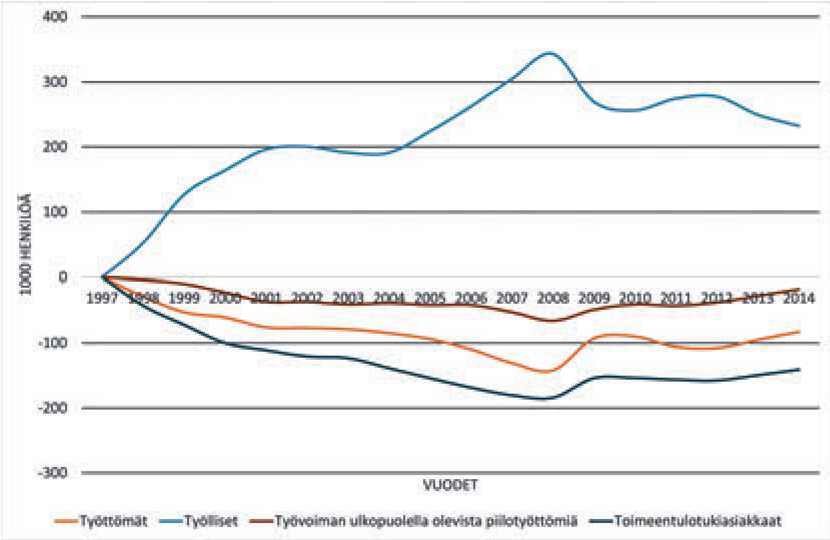
Aktiivisuuden juurtuminen ja leviäminen

Toimeentulotuen ja työmarkkinatuen asiakasmäärät olivat laskussa 1990-luvun päättyessä. Lasku ei kuitenkaan ollut samassa suhteessa työllisyyden myönteisen kehityksen kanssa. Ilmeistä oli, että työllisyyden myönteinen ke-

hitys ei puoliautomaattisesti ulottunut työmarkkinatuen ja toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaisiin. ”Työmarkkinoiden kasvanut kysyntä ei ole ensimmäisenä kohdistunut toimeentulotukea saaviin henkilöihin” (STM 2002, 145). Sama havainto koski varauksin myös työmarkkinatuen käyttäjiä. Tätä kasvun nopeutumisen ja työttömyyden vähentymisen välistä viivettä kutsutaan *hysteresis*-ilmiöksi (esim. Boldt & Laine 2001). Ilmiötä on kuvattu kuviossa 13, jossa on tiedot työllisyyden, työttömyyden, piilotyöttömyyden ja yli kahdeksantoistavuotiaiden toimeentulotukiasiakkuuden muutoksista. Aikasarjat alkavat vuodesta 1997, joka on ensimmäinen ns. normaali vuosi suuren laman (1991–1994) jälkeen: siihen mennessä laman aiheuttama korjausliike oli tehty ja muutokset työllisyydessä ja työttömyydessä tasaantuneet. Luvut on kiinnitetty vuoteen 1997, jonka jälkeen on analysoitu reaalista muutosta näissä ryhmissä.

Kuvio 13 osoittaa työllisten määrän lisääntyneen vuoteen 2008 mennessä noin 340 000 henkilöllä verrattuna vuoden 1997 tilanteeseen. Siitä havaitaan myös, että työllisyys nousi nopeammin kuin mitä työttömien ja piilotyöttömien määrät vähentyivät. Samaten myös toimeentulotuen asiakasmäärät alentuivat suhteellisen hitaasti. Merkittävältä osalta työvoiman kasvanut kysyntä kohdistui siis muihin ryhmiin kuin työttömiin. Lukuja tulkittaessa on syytä pitää mielessä toimeentulotuen asema täydentävänä etuutena. Aikasarja ei kerro mitään toimeentulotuen osuudesta kotitalouden tulosta. Myöskään työttömien ja toimeentulotuen asiakkaiden määriä ei voida laskea yhteen, koska ryhmät ovat osin päällekkäisiä. Näin kuitenkin voidaan menetellä työttömien ja piilotyöttömien määrien kohdalla, koska nämä kaksi kategoriaa eivät ole toistensa kanssa päällekkäisiä.

Varsin merkittävä osa viimesijaisen turvan käyttäjistä siirtyi ansioturvalta, mutta suurin osa tuli kuitenkin työmarkkinoiden ulkopuolelta koulutuksesta tai kotoa. Toimeentulotuen käyttöön liittyi myös vahva siirtymä sukupolvelta toiselle, mikä viittaisi huono-osaisuuden sukupolvittumiseen. Tultaessa 2000-luvulle toimeentulotuen käyttäjäkuntaan oli muodostunut pitkäaikaisasiakkaiden ryhmä samalla kun toimeentulotuen käyttäjämäärät olivat yleises-



Kuvio 13. Työllisyyden, työttömyyden, piilotyöttömien ja yli 18-vuotiaiden toimeentulotukiasiakkuuden muutokset 1997–2014, 1000 henkilöä
(Lähde: TEM, THL, STM)

ti laskussa. Sosiaaliturvariippuvuus osoittautui pysyväksi ongelmaksi. (Moisio & Kauppinen 2011.)

Samanaikainen työllisyyden kasvu ja pitkäaikaistyöttömyys loivat agendaa asettavan poliittisen tilan aktivointia ja kannustavuutta koskeville uusille ideoille. Ne asemoitiin tasapainon hakemisena työn tekemiseen kannustamisen ja ”työelämästä syrjäytyneiden riittävän toimeentulon välillä”. (STM 2006c, 17; STM 2006c, 87–88; STM 2006a, 18–22; STM 2007, 25–36; STM 2008a.) Tässä kehyksessä julkinen valta korosti systemaattisesti sekä työn ensisijaisuutta että yksilön omaa vastuuta ja alkoi muokata viimesijaisen turvan institutionaalista rakennetta tätä ideaa vastaavaan muotoon vuosisadan vaihteen tienoilla.

Keskeisenä työvälineenä oli *Aktiivinen sosiaalipolitiikka* -työryhmä. Aikaisemman kannustinpolitiikan ohella se esitti pitkään työttömänä olleiden ihmisten ”omatoimisuuden lisäämistä” sekä muun muassa heille kohdistettujen

työvoimahallinnon palveluiden kohentamista. Samalla se korosti sosiaaliturvariippuvuuden sekä poliittista että moraalista hyväksymättömyyttä. (STM 2000b; TEM 2014; STM 1999, 14; STM 2000c; Klem 2013; Ala-Kauhaluoma ym. 2002.) Uutena aktiivisen sosiaalipolitiikan menetelmänä esiteltiin kuntouttava työtoiminta, joka vakiinnutti monet aikaisemmat sosiaalitoimen paikalliset kokeilut. Laki kuntouttavasta työtoiminasta tuli voimaan vuonna 2001 (189/2001). Sen tavoitteena oli

> avata pitkään työttöminä olleille väylä suoraan työhön tai ensiksi työvoimahallinnon ensisijaisiin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin ja sen jälkeen työhön. Toinen kuntouttavan työtoiminnan tavoite on parantaa toimintaan osallistuvan asiakkaan elämänhallintakykyä.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuotti lain toimeenpanemiseksi *Kuntouttavan työtoiminnan käsikirjan* (2001). Se on sikäli erityinen teos, että sen kirjoittamiseen osallistui myös poliittinen virkamies, joka toimi neuvottelevana virkamiehenä sosiaali- ja terveysministeriössä. Sittemmin käsikirjaa on kehitetty yhä kattavammaksi kokoelmaksi toimeenpanomalleja. Ohjeistus on ollut paikallaan, koska kuntouttava työtoiminta joudutaan rajaamaan suhteessa palkkatyöhön ja muuhun toimintaan (työpaikka ei esimerkiksi saa olla riippuvainen kuntoutettavien työpanoksesta) omaksi erityiseksi kategoriakseen, jolle tulee lisäksi luoda uudet kuntouttavat sisällöt. Viisitoista vuotta kestäneen toimeenpanon myötä käsikirja ja sen tulkinta alkaa olla oma taiteenlajinsa. Se on ollut tärkeässä asemassa uusien ideoiden levittämisessä.

Kuntouttavan työtoiminnan idea ei rakentanut tyhjän päälle, sillä 1990-luvulla oli toimeenpantu lukuisia paikallisia kokeiluja, joissa oli uudella tavalla yhdistelty toimeentulotukea ja sosiaalihuollon kuntouttavia toimenpiteitä toisiinsa. Kuntouttava työtoiminta rakennettiin niiden varaan. Pitkään työtä vailla olleiden aktivoinnin käytäntöjen laajentaminen ja yleistäminen liittyi samanaikaiseen palvelujärjestelmän ja sen käytäntöjen uudistamiseen. Palvelumallissa tämä tarkoitti siirtymää sektoroiduista massapalveluista kohti verkostomaista tai monitoimijaista palvelurakennetta sekä ennen kaikkea yksilöllistettyä palvelusuunnittelua ja kohdentamista (Karjalainen & Lahti 2001).

Toisaalta toiminnan alkuvuosina tehdyt selvitykset osoittivat lain toimeenpanon olleen hidasta ja alueellisesti vaihtelevaa. Aktivointitoimenpiteisiin osallistuneiden kokemukset kuntouttavasta työtoiminnasta liittyivät esimerkiksi ruuan, rahan ja nälän dilemmaan sekä siihen, että töissä käyminen toi elämään rytmiä ja sosiaalisia suhteita, virkistäytymistäkin. Näiden ohella kuntouttavan työtoiminnan työntekijöiden rooli korostui. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 102–103; STM 2002, 144; Hiilamo ym. 2004; STM 2004c, 145.)

Myös asiakasmäärät ovat kasvaneet tasaisesti. Vuonna 2013 heitä oli 17 000, vuonna 2014 19 000 ja vuonna 2015 jo 21 000. Jatkossa saajamäärä kasvaa, mutta henkeä kohden myönnettävän aktivointijakson pituus lyhenee. Lain mukaan kuntouttavaan työtoimintaan henkilö voi osallistua enintään 230 päivänä 12 kuukauden aikana. Vuodelle 2016 tehdyn budjettiehdotuksen mukaan vuositasolla tosiasiallisesti toimeenpantavien päivien määrä henkeä kohden laskee 120 päivästä 90 päivään, eli käytännössä noin kahden kuukauden työtoimintapäivien määrän verran henkeä kohden. Samalla kuitenkin kuntouttavan työtoiminnan piiriin lukeutuvien henkilöiden määrä kasvaa voimakkaasti. Vuonna 2016 ryhmän koko kasvaa 35 000 henkeen ja vuodelle 2017 määrä kasvaa edelleen, mikäli lainsäädäntöön ei sitä ennen tehdä menokehitystä leikkaavia muutoksia.

Kuntouttava työtoiminta oli osa työn, sosiaaliturvan ja kansalaisuuden (ideaalien) suhteiden välistä yhteiskunta- ja sosiaalipoliittista linjanvetoa. Se vahvisti sosiaalipalveluiden roolia työllistämisessä. Samanaikaisesti työpolitiikassa linjattiin työurien pidentämisestä, työllistävyyden kasvattamisesta sekä rakennetyöttömyyden alentamisesta. Erityistä huomiota kiinnitettiin eri tavalla kannustimiin vastaaviin työttömiin. (Harkko ym. 2015, 59; Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 30–35; VNK 2003a; VNK 2003b.) Aktivointi-ideaan kytkettiin yhä suurempi määrä määrämuotoisia toiminta- ja palvelumalleja, kuten työnhakijoiden kvalifikaatioiden kehittämistä, työvoiman kysynnän kohentamista, työnantajien palveluiden kehittämistä, välityömarkkinoiden uudistamista sekä moniammatillisen palvelujärjestelmän käytäntöjen, erityisesti verkostomaisina määriteltyjen käytäntöjen, parantamista. (TEM 2011a, 3–7; VNK 2003b, 34–37; STM 2014a, 69; Harkko ym. 2015, 59.)

Kategorisointi kohdentui työllistymistodennäköisyyksien ja palveluvalikoiman ohella myös ikäryhmiin. Nuorten työmarkkinoille kiinnittymisen erityisinä haasteina tunnistettiin koulutuspolun päättyminen perusasteeseen, opintojen keskeytyminen ja pitkittyminen sekä koulutuksen alue- ja alakohtaiset tekijät. Nuorten työllistymisen ongelmakohdista muodostuikin aktivointipolitiikan omaleimainen polku, jonka katveessa rakenteistui monen 2000-luvun nuoren elämä. Tähän pyrittiin sittemmin vastaamaan esimerkiksi nuorisotakuu-käsitteessä kuvatuin käytännöin, joiden ytimessä olivat erilaiset aktivointilinjaukset. (VNK 2003a; 2003b; VM 2010; STM 2001a, 11, 16; STM 2010a, 83; TEM 2012a; ks. myös VNK 2003c; Ilmonen ym. 2011, 35–36; TEM 2015; Lehto 2011; Kajanoja 2003, 38; termeistä myös STM 2014a; STM 2010d; STM 2011; STM 2012b.)

Osallistava sosiaaliturva

Yhteiskuntaan ja työmarkkinoille osallistavaa ja aktivoivaa sosiaalipolitiikan ideaa edisti myös käsitepari syrjäytyminen/osallistaminen. Syrjäytymisen käsite ei ole suomalaisessa sosiaalipolitiikassa uusi. Se saatiin akateemiseen käsitteistöön ruotsinlainana jo 1970-luvun lopulla, jolloin sillä viitattiin tilaan, ”jossa ihminen tuntee itsensä kyvyttömäksi täyttämään yhteiskunnan odotuksia” (Sipilä 1979, 28). Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnostui siitä 1980-luvulle tultaessa ja sosiaalihallitus muun ohella tilasi käsitettä täsmentävän raportin 1980-luvun puolivälissä (Lehtonen ym. 1986). Käytännön merkitystä näillä käsitteellisillä tarkasteluilla ei kuitenkaan ollut. Pikemminkin köyhyyden ja syrjäytymisen korostaminen keskellä hyvinvointivaltion parasta kasvukautta aiheutti sosiaali- ja terveysministeriössä ärtymystä. Sosiaali- ja terveysministeriössä olikin 1980-luvun lopulla tavanomaista puhua enemmänkin tutkimuksen köyhyydestä kuin köyhyyden tutkimuksesta, millä virkamiesjohto korosti akateemisen käsitteisiin ja kriiseihin keskittyvän sosiaalipolitiikan tutkimuksen etääntymistä politiikan valmistelusta, päätöksenteosta ja toimeenpanosta.

Samalla se alleviivasi empiirisen sosiaalitutkimuksen keskeisyyttä käsitteellisen analyysin sijasta.[33]

Syrjäytymisen asema sosiaalipolitiikan käsitteistössä vahvistui merkittävästi sen jälkeen, kun Paavo Lipposen toinen hallitus sisällytti sen ohjelmaansa, johon tuli toimenpideohjelma aihepiiristä. Käsite oli hallitusohjelmassa useita kertoja – sitä kertaakaan määrittelemättä, mutta yhtä kaikki painavasti muotoiltuna: "Hallituksen keskeisenä painopistealueena on edistää toimia, joilla ehkäistään ja vähennetään vakavia köyhyysongelmia, syrjäytymistä ja huono-osaisuuden kasautumista". Taustalla oli Suomen evankelisluterilaisen kirkon organisoiman Nälkäryhmän toiminta (ks. Kuivalainen & Niemelä 2009). Toinen merkittävä tekijä käsitteen leviämisessä oli Euroopan unionin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen toimintasuunnitelma (2001), joka oli osa unionin pyrkimystä uudistaa "Euroopan sosiaalista mallia" niin sanotulla avoimen koordinaation menetelmällä. Kaikkien jäsenmaiden oli raportoitava syrjäytymisen vastaisista toimenpiteistään, joihin liittyvien hyvien käytäntöjen analyysi levitti käsitettä. Samalla tavalla vaikutti unionin rahoittama Sosiaalisen syrjäytymisen ohjelma (SEP). (Saari 2002; 2003; STM 2003, 149; VTV 2011, 47–48, 106; STM 2008b, 25; STM 2009a.)

Syrjäytymisen käsite oli ja on monisyinen. Sen yhteydessä sotkeentuvat syyt ja seuraukset toisiinsa. Samaten käsitettä voidaan myös moittia mekanismien ja kohderyhmän sekoittamisesta. Syrjäytymisen käsite on varsin mielekäs kuvaamaan huono-osaisuuteen johtavaa tapahtumaketjua, jolloin osallisuuden käsite kytkeytyy huono-osaisuudesta nousemiseen tai irrottautumiseen. Siitä ei kuitenkaan ole kohderyhmän kuvauksen välineeksi. Eri määritelmät kohdentavat syrjäytyneiksi hyvinkin erilaisia ryhmiä ja myös sen piiriin kuuluvien henkilöiden osuus väestöstä vaihtelee eri määritelmissä parin prosentin ja noin viidenneksen välillä. (Sandberg 2015, 70; Saari 2015a.)

Eroon käsitteestä ei kuitenkaan enää pääse, sillä se on juurtunut jo tusinaan lakiin. Samalla se kuitenkin on luonut tilaa osallistavan sosiaalipolitiikan idealle, jossa osallistaminen oli syrjäytymistä vähentävä toimintatapa (Lehto 2011, 53–58). Konkreettisimmin osallisuuden ja syrjäytymisen väliset

33 Henkilökohtainen keskustelu lukuisten virkamiesten kanssa.

mekanismit näkyivät *osallistavassa työllisyyspolitiikassa*. Sen yksi tärkeimmistä muodoista oli vuosina 2009–2013 Paltamossa toimeenpantu työllistämiskokeilu. Siinä kaikille kunnan työttömille pyrittiin tavalla tai toisella järjestämään työtä. Kokeilun aikana työttömyys laskikin voimakkaasti, 17 %:sta 4 %:iin. Erityisesti vaikeasti työllistyvät ja osatyökykyiset hyötyivät matalan kynnyksen työllistämisestä välityömarkkinoille. Muutokset hyvinvoinnissa ja terveydessä jäivät kuitenkin vähäisiksi ja mallissa oli myös reiluus- ja kannustinongelmia. Lisäksi Paltamon mallin nettokustannus julkiselle vallalle osoittautui ennustettua suuremmaksi. Joka tapauksessa Paltamon hanke osoitti osallistavan sosiaaliturvan mahdollisuuksia suhteellisen harvaan asutulla alueella. (Kokko ym. 2013.)

Toinen tärkeä sosiaalinen innovaatio oli työvoiman palvelukeskus (TYP), jossa TE-toimiston, kuntien ja Kelan olemassa olevat palvelut tarjotaan yhteisessä toimintapisteessä. Tavoitteena on keskittää palvelut asiakkaan lähelle sen sijaan, että asiakas kulkisi palvelusta toiseen. TYP:n juuret ovat yhteispalvelupistekokeilussa (2002–2003), jonka jälkeen se on vaiheittain vakiintunut. Vuonna 2010 palvelujen piirissä oli vuositasolla jo 24 600 asiakasta (Karjalainen 2013).

TYP vakinaistettiin lailla 1369/2014, joka tuli voimaan pääosin tammikuusta 2015 ja eräiden momenttien osalta tammikuusta 2016. Lain myötä työttömät työnhakijat siirtyivät TE-toimistosta, kunnasta tai Kelasta palvelukeskuksen asiakkaiksi pääsääntöisesti viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen, jos asiakkaalla on moniammatillisen tuen tarve.[34] Asiakkaan kannalta laki oli voimakkaasti velvoittava:

> Työtön on velvollinen osallistumaan monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen, toteuttamaan hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa sekä hakeutumaan ja osallistumaan

[34] Kohderyhmään kuuluu työtön, joka on 1) saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella; 2) täyttänyt 25 vuotta ja hän on ollut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta; tai 3) alle 25-vuotias ja hän on ollut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta.

> suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Työtön on myös velvollinen suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja sovitulla tavalla ilmoittamaan suunnitelman laatimiseen osallistuneille viranomaisille, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa. (1369/2014, 5§.)

Lain myötä TYPit juurtuvat koko maahan. Uudistus jäänee kuitenkin lyhytaikaiseksi, sillä niiden organisatoris-hallinnollista asemaa joudutaan miettimään uudestaan SoTe-uudistuksen toimeenpanon yhteydessä.

Kataisen hallituskauden loppupuolella hallitus kiinnitti huomiota toiminnan organisointiin. Vuonna 2014 raporttinsa jättänyt TEOS-työryhmä pureutui kuntouttavan toiminnan tavoitteisiin ja teki useita suosituksia toiminnan selkeyttämiseksi. Keskeinen erottelu oli työhön tähtäävän kuntoutuksen ja osallisuutta edistävän kuntoutuksen välillä. Näistä edellisen tavoitteena oli sosiaalisen toimintakyvyn tukeminen, jotta asiakas voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai työhön. Osallisuutta edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa tavoitteet olivat työelämän ulkopuolella. Ytimessä oli sosiaalisen toimintakyvyn tukeminen, jotta asiakkaan mahdollisuudet elämänhallintaan, yhteisöissä toimimiseen ja sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin toteutuvat. Tämä jakolinja olisi jakanut kuntouttavan työtoiminnan kahtia, minkä jälkeen aktivointitoimenpiteet olivat jakautuneet edellä kuvatusti lukuisiin työvoimapoliittisiin kategorioihin ja kahteen kuntouttavan toiminnan kategoriaan sosiaalipolitiikassa.

Samoihin aikoihin toiminut *Osallistavan sosiaaliturvan* työryhmä tukeutui näkemykseen, jonka mukaan palvelujärjestelmä kykenee edistämään sekä aktiivista työelämäosallisuutta että toteuttamaan sosiaalisen turvan tuottamisen vaateen (aiheesta myös Pulkka 2014). Näin aktivoinnin ja osallistamisen tavoitelinjaukset yhdistyivät. Työryhmä esitti alla luetellut suositukset:

- riittävä sosiaaliturva yhdistettynä aktiivisesti tarjottuihin työllistymistä edistäviin palveluihin sekä toimiviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on paras tapa edistää osallisuutta ja torjua syrjäytymistä.
- työ- ja elinkeinohallinnolle tulee turvata riittävät resurssit tarjota työtä ja julkisia työvoimapalveluja riittävän aikaisessa työttömyyden vaiheessa ja aktivoida pitkään työttömänä olleita henkilöitä. Lisäksi tulee tur-

vata työ- ja elinkeinohallinnon mahdollisuudet toimia monialaisessa yhteistyössä kuntien ja Kelan kanssa.

- monialaisen yhteispalvelun toimeenpanoa on seurattava tarkasti sen varmistamiseksi, että toiminnalla saadaan aikaan niitä vaikutuksia, joita sille on laissa asetettu tavoitteeksi.
- seuraavalla hallituskaudella toteutetaan valtakunnallinen aktivoinnin tutkimus- ja arviointihanke, jossa kiinnitetään erityisesti huomiota hyvinvointivaikutuksiin.
- TEOS-työryhmän esitykset pannaan toimeen mahdollisimman pikaisesti jatkovalmistelussa tarkentuvin osin.
- kuntien ja järjestöjen tulisi hyödyntää eri rahoitustapoja mahdollisimman laajasti työttömille tarkoitettujen matalan kynnyksen palvelujen kehittämisessä ja toteuttamisessa.
- ehkäisevää toimeentulotukea tulisi käyttää osana osallistavaa sosiaaliturvaa.
- työttömille henkilöille on tarjottava mahdollisuuksia pohtia valintojaan ja tehdä ratkaisuja oman hyvinvointinsa ja osallisuutensa edistämiseksi.

Samoilla linjoilla olivat myös vuonna 2015 valmistuneen osallistavan sosiaaliturvan projektin suositukset (Karjalainen ym. 2015, 90).

Viidentoista vuoden aikana aktivointia koskevat linjaukset ovat konkretisoituneet yleisistä periaatteista toimeenpanokelpoisempiin ja yksityiskohtaisempiin malleihin, mikä kertoo oppimisprosessista ja sosiaalisten käytäntöjen vakiintumisesta. Paljon on kuitenkin vielä työtä tehtävänä erityisesti linjausten toimeenpanemisessa. Ottamatta sen enempää kantaa suositusten hyödyllisyyteen ja toimeenpanokelpoisuuteen ne kuitenkin kertovat yhden aktivointi-idean muuttumisesta pysyväksi toimintamalliksi. Se on juurtunut osaksi suomalaisen sosiaalipolitiikan uudistamista ja määrittelee julkisen vallan linjauksissa sosiaalipolitiikan suunnan sekä yleensä että erityisesti viimesijaisessa turvassa.

Julkinen valta on käyttänyt aktivointi-idean toimeenpanoon paljon poliittista pääomaa. Kohtuullista on myös kysyä, onko kansakunta aktivoitunut

toivotusti. Asiaa voidaan tarkastella kahdella eri tavalla. Ensimmäinen koskee aktivoitujen henkilöiden määrää, jolloin tarkastelun kohteena on toiminnan resursoinnin ja asiakkaiden kohtaanto. Odotusten mukaista on, että osanottajamäärät ovat seurailleet resursointia. Tarjonta luo toimenpiteille kysyntää, johon julkinen valta vastaa ohjaamalla asiakkaat palvelujen piiriin. Nämä tulokset ovat odotusten mukaisia.

Toinen kysymys on, ovatko aktivoitumista koskevat tavoitteet toteutuneet. Vastaus on, että kannustinten vaikutus on osoittautunut yleensä odotuksia vähäisemmäksi. Yksi esimerkki tästä on etuoikeutetun tulon kokeilulaki. Kokeilu toimeenpantiin vuosina 2002–2004 (ks. myös Hiilamo ym. 2004). Tulosten mukaan merkittäviä muutoksia työtuloihin ei oltu havaittavissa. Valtioneuvosto tiivisti/selitti tuloksia seuraavasti:

> Kokeilulain niukkoja vaikutuksia työtulojen saantiin voi selittää työtilaisuuksien puute ja etuoikeutetun tulon vähäinen määrä. Tulos voi selittyä myös sillä, ettei kokeilulaki tuonut muutosta kaikkien työssä käyvien asiakkaiden tilanteeseen, koska vähäisiä tuloja oli jätetty lain jo aikaisemmin sallimalla tavalla ottamatta huomioon. …. Tutkimuksen perusteella voitiin yhteenvetona todeta, että kokeilulailla on kuitenkin ollut enemmän hyödyllisiä kuin haitallisia vaikutuksia. Kokeilun tulokset eivät vastanneet suurimpia odotuksia, mutta eivät myöskään toteuttaneet siihen kohdistuneita pelkoja. Kokeilua valmisteltaessa oletettiin esimerkiksi selvästi suurempaa lisäystä toimeentulotuen asiakasmääriin ja kustannuksiin, kuin saatujen tulosten perusteella niihin on tullut. (HE 138/2010.)

Kokeilun tulos ei kuitenkaan estänyt hallitusta esittämästä perusosan alentamista, mikäli hakija kieltäytyy työstä ja koulutuksesta.

Tärkein aktivointi-ideaa edistävistä uudistuksista oli vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistus. Sillä olisi voinut olettaa olevan huomattavia työllisyysvaikutuksia, koska kannustinrakenteita muutettiin merkittävästi. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Sen arvioinnissa vuonna 2009 todettiin seuraavasti:

> Tutkimuksen kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen osan perusteella aktivointiuudistuksella ei ollut suoria tutkimusaineistossa havaittavia työllisyysvaikutuksia. … Tämä selittyy suurelta osin sillä, että pitkään passiiviturvaa saaneet ovat taustaominaisuuksiltaan melko vaikeasti työllistyvä ryhmä, eikä avoimille työmarkkinoille työllistyminen ole helppoa tai aina edes realistista, kuten haastattelututkimuksen tulokset selvästi osoittavat. (Hämäläinen ym. 2009, 54.)

Samaan tulokseen päätyi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), jonka mukaan pitkäaikaistyöttömille suunnattujen aktivointipoliittisten käytänteiden työllisyysvaikutukset ovat "usein vähäisiä", joskin näillä toimilla voi olla moninaisia hyvinvointia tuottavia vaikutuksia, "joiden osoittaminen on kuitenkin vaikeaa" (VTV 2011, 89–93).

Kaiken kaikkiaan yleiskuva on, että kannustin- ja aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuus koulutukseen hakeutumiseen ja työllistymiseen on jäänyt kohtuullisen vähäiseksi. Sen paikkaa sosiaalipolitiikassa voi kuitenkin puolustaa elämänlaatua ja -hallintaa parantavilla vaikutuksilla, jotka on määritelty ensisijaisiksi tavoitteiksi vaikeasti työllistyvissä ryhmissä. Samalla aktivointipolitiikka osoittaa julkisen vallan toimeenpanokyvyn rajat.

Aktivoitu idea

> Kahdenkymmenen viime vuoden aikana pyrkimyksenä on ollut toimeentulotukijärjestelmän muuttaminen kannustavampaan suuntaan. Valtaosa 1990-luvun puolenväliin jälkeen toteutetuista lainsäädännöllisistä muutoksista koskee tuen saajien aktivointia. Työllistymisen kysymykset kytkeytyvät entistä vahvemmin kunnalliseen sosiaalityöhön ja työskentelyyn heikossa työmarkkina-asemassa olevien toimeentulotukiasiakkaiden kanssa. (Kuivalainen 2013a, 24.)

Viimesijaisen sosiaalipolitiikan tavoitteenasettelu on vaiheittain muuttunut 1990-luvun alun jälkeen ja 2010-luvun puoliväliin mennessä. Matkan varrella sekä viimesijaisen sosiaaliturvan asiakaskunta että viimesijaisen turvan asema

sosiaaliturvajärjestelmässä ovat muuttuneet. Samalla työllisyys- ja sosiaalipolitiikat ovat niveltyneet toisiinsa johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Muutoksen selittämisessä intressit ja instituutiot ovat avainasemassa. Toimeentulotuen muutos on pitkälti ollut syyperustaisen sosiaaliturvan kehityksen ja viimesijaisen turvan aktivointitavoitteiden välistä vuorovaikutusta. Viimesijaista turvaa on muokannut ennen kaikkea pyrkimys säilyttää sosiaali- ja terveyspolitiikka syy- ja riskiperustaisena. Samalla kuitenkin viimesijaisen turvan ideat ovat muuttuneet ja toimintamallit kehittyneet. Edelleenkin lainsäädännössä on perimää 1980-luvun ja 1990-luvun alun sosiaalisten oikeuksien korostuksesta. Erityisesti sosiaalihuoltolaissa on sen mukaisia linjauksia. Kuitenkin enenevässä määrin viimesijaiseen turvaan liittyvä lainsäädäntö (ennen kaikkea toimeentulotuki, kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen luototus) ja ohjelmapolitiikka (Euroopan sosiaalirahastohankkeet) ovat aktivointiajattelun läpäisemää.

Käsillä oleva luku ei ulotu vuonna 2015 valtaan tulleen hallituksen politiikkoihin. Viimesijainen sosiaaliturva tulee joka tapauksessa olemaan valinkauhassa. Säästösyistä erilaisia välityömarkkinoilla tapahtuvaan työllistämiseen käytettyjä palkkatukia leikataan merkittävästi ja kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärät kasvavat, joskin kasvu on pitkäaikaistyöttömyyden kasvua hitaampaa. Samanaikaisesti syyperustaisen sosiaaliturvan indeksijäädytykset siirtävät asiakkaita viimesijaiselle turvalle. Suomessa on siten kasvava väestöryhmä, jonka sosiaaliturva tulee pitkäaikaisesti työttömyysturvan, asumistuen ja toimentulotuen erilaisista yhdistelmistä, ja joka ei aktiivisesti ole koulutuksessa, kuntoutuksessa tai työharjoittelussa. Nykymuotoisilla aktivointitoimenpiteillä ei arviointien valossa ole riittävää myönteisiä siirtymiä luovaa vaikutusta, joten tällä alueella on kysyntää uusille ideoille.

6

Kerran asiakas, aina asiakas? – Viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkuus 2000-luvun Suomessa

Anne Surakka, Topias Pyykkönen, Pekka Myrskylä & Juho Saari

> *Pelkän sosiaaliturvan varassa elävillä henkilöillä on suuri riski syrjäytyä. Kaikki eivät saa työstä riittävää toimeentuloa esimerkiksi korkean iän, sairauden, työttömyyden, vamman, opiskelun, kuntoutuksen tai lasten hoidon takia. Huolena on syrjäytymisen siirtyminen yli sukupolvien*. (Lainaus sosiaalihuoltolaista annetun hallituksen esityksen (164/2014) perusteluista.)

Sosiaaliturvariippuvuudesta käyty keskustelu perustuu usein mielikuviin ja uskomusjärjestelmiin.[35] Usein keskustelijat yleistävät yksittäisten tapausten perusteella. Sikäli, kun kommentoijat perehtyvät tilastoihin, he tekevät pitkälle meneviä johtopäätöksiä yksittäisistä luvuista tai tilastoista. Tämän sosiaaliturvariippuvuutta käsittelevän kirjan kannalta tavanomainen virhe on tulkita toimeentulotulen saajatilastoa niin, että se kertoo kokoaikaisesti toimeentulotuen käytöstä. Samalla tavalla poliitikot ja muut asiasta julkisesti kirjoittavat henkilöt sekoittavat vuoden lopun tilanteeseen perustuvan poikkileikkaustiedon, kuukausien keskiarvoista lasketun tiedon ja vuoden aikaista käyttöä koskevan virtatiedon toisiinsa. Nämä viimeksi mainitut virheet eivät ei ole tavattomia opinnäytteissä ja satunnaisesti niitä näkee tutkimuksissakin. Useimmiten nämä kommentit eivät kestä yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

---

[35] Luvun päävastuullinen kirjoittaja on Anne Surakka. Topias Pyykkösellä on ollut merkittävä rooli aineiston kokoamisessa ja käsittelyssä sekä alalukujen kirjoittamisessa. Pekka Myrskylä on osallistunut aineiston käsittelyyn ja Juho Saari on kirjoittanut johdannon ja teorian. Päätösluku on Juho Saaren ja Anne Surakan käsialaa.

Vakavammin otettavassa toimeentulotukitutkimuksessa keskeisenä haasteena on, että käsitteitä ei ole määritelty kyllin tarkkarajaisesti sen paremmin suhteessa muihin käsitteisiin kuin käsitteen sisäisiin ryhmiin. Sekä ulkoisten että sisäisten kategorioiden määrittelyllä on usein ratkaiseva vaikutus tutkimuksen tuloksiin ja siitä tehtäviin johtopäätöksiin. Näin tapahtuu erityisesti siinä tilanteessa, jossa etuuden käyttäjämäärät näyttävät olevan nopeassa kasvussa (tai laskussa). Suomessa asumiskustannusten kasvu suhteessa etuuksien tasoon on aiheuttanut sen, että myös perusturvaetuuksien varassa ja vuokralla asuvat ovat monin paikoin oikeutettuja toimeentulotukeen (THL 2015). Mikäli emme ota huomioon ulkoisten ja sisäisten määrittelyjen muutoksia, tulkitsemme virheellisesti toimeentulotuen käyttäjämäärien kehitystä (ja osin myös toimeentulotukimenoja, koska osa niistä kuuluisi *de facto* luokitella asumistukimenoiksi). Sama koskee sosiaaliturvariippuvuuden arviointia yleensä että erityisesti toimeentulotuen piirissä.

Tässä tilastolliseen tarkasteluun perustuvassa luvussa analysoimme eriasteisesti viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien määrää, heidän elämäntilanteidensa muutoksia sekä erilaisten taustatekijöiden vaikutusta tuensaannin pitkittymiseen vuosina 2007–2013. Emme ole ensimmäisiä tutkijoita aihepiirin parissa. Suomessa on hyvät rekisterit toimeentulotuesta ja muista etuuksista, ja siten myös aihetta koskevaa tutkimusta. (Haapola 2004; Parpo & Moisio 2006; Haapola & Kauppinen 2007; Kauppinen ym. 2013; Kuivalainen (toim.) 2013.)

Jatkamme aiempia tutkimuslinjoja, mutta teemme käsillä olevaan tutkimushankkeeseen liittyen joitakin selkeyttäviä uudelleenmäärittelyjä sosiaaliturvariippuvuuden näkökulmasta. Perinteisen, kotitalouskohtaisen käsittelyn sijaan aineistomme perustuu yksilötason tarkasteluun. Luvussa selvitämme kuinka suuri osa työikäisistä kuuluu erilaisiin viimesijaisen turvan saajien ryhmiin. Yksilötason aineiston ansiosta voimme tutkia myös sitä, minne ja millä aikavälillä henkilöt poistuvat viimesijaisen turvan piiristä. Lopuksi selvitämme, mitkä tekijät selittävät viimesijaisen tuen saantia. Tutkimuksemme lähtee liikkeelle kategorioiden ja rajojen merkityksestä. Sitten esittelemme aineistomme ja luokittelumme. Luvun pääosan muodostaa tulosten esittely. Tar-

kastelemme eri kategorioiden laajuutta ja muutosta. Erityisen kiinnostuneita olemme viimesijaisen turvan käyttäjien virroista pois etuuksilta. Lukumme päättyy yhteenvetoon.

Rajat ja kategoriat

Sosiologit kategorisoivat ilmiöitä luomalla käsitteitä ja niille ulkoisia että sisäisiä rajoja. Tavanomaisia ulkoisia rajoja ovat erilaiset yhteiskunnalliset jaot ja erot, jolloin edellisillä viitataan rakenteellisiin asemiin ja jälkimmäisillä kulttuuriseen yhteenkuuluvuuteen. Sisäiset jaot puolestaan tuottavat hienojakoisemman kuvan näistä jaoista ja eroista. Onnistunut kategorisointi tuottaa hierarkkisesti toisiinsa nähden olevia ryhmiä, jotka ovat joko toisensa poissulkevia tai ainakin mahdollisimman vähän päällekkäisiä. Samaten kategorisoinnin tuottaman luokituksen ja ihmisten oma kokemuksen tulee olla ainakin osin yhteensopiva. (Piirainen & Saari 2001; Lamont & Molnár 2002.)

Viime kädessä kategoriat rakennetaan teoreettisten oletusten varassa. Kuten jokainen esimerkiksi luokkatutkimukseen perehtynyt tietää, erilaisilla oletuksilla saadaan periaatteessa hyvinkin erilaisia luokituksia ja eri luokkiin sijoittuvien ryhmien määrässä on merkittävää vaihtelua. Ratkaisevaa on, minkä perustekijän suhteen ryhmät rakennetaan. Sama tekijä on ratkaisevassa asemassa myös yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta arvioitaessa. (Esim. Sen 2009.) Kuitenkin toistuva tutkimus ja tiedeyhteisön sisäinen eriasteisen vallaton kommunikaatio ovat mahdollistaneet rationaalisen yhteisymmärryksen useista kategorioinneista. Hyvinkin erilaiset teoreettiset näkökulmat voivat päätyä suurin piirtein samanlaisiin kategorioihin.

Merkittävä luokituksen vakiintumiseen vaikuttava tekijä on sen kyky selittää väestön hyvinvointi- ja terveyseroja. Yhteiskunnan jakaminen seitsemään luokkaan on tästä hyvä esimerkki. Tuolloin ulkoisen luokittelun taustalla on 1) erottelu työnantajien, itsenäisten yrittäjien ja palkkatyössä olevien välillä, 2) työn itsenäisyyden määrä ja valvonnan vaikeuden aste ja 3) yksilöllisten kykyjen, osaamisen, tietojen ja taitojen tärkeys. Näitä luokkia voidaan sitten tarpeen ja aineiston sallimien mahdollisuuksien mukaan vielä luokitella sisäisesti

eri alakategorioihin. Erikseen voidaan sitten tarkastella, missä määrin nämä "objektiiviset" kategoriat vastaavat ihmisten koettuja luokkakäsityksiä. Näiden välillä on huomattava, mutta ei kuitenkaan täydellinen vastaavuus. (Erola 2010.)

Lähtökohtaisesti luokkarakenne on riippumaton hyvinvointivaltion institutionaalisesta rakenteesta. Se perustuu enemmänkin asemiin tuotannossa. Yksityinen ja julkinen sektori eivät tämän kriteerin mukaan eroa toisistaan olennaisella tavalla. Kuitenkin hyvinvointivaltiolla yleensä ja sosiaalipolitiikalla erityisesti on merkittävä asema sosiaalisten kategorioiden luomisessa. Paitsi että se muokkaa työssäkäyvien ryhmien keskinäisiä suhteita, se määrittää ja kategorisoi myös työelämän ulkopuolella olevia ryhmiä. Toisella tavalla ilmaistuna, yhteiskuntaa kategorioita voidaan tarkastella markkina- ja hyvinvointivaltiokeskeisestä näkökulmasta ja esittää erilaisia arvioita näiden kahden ryhmän suhteellisista osuuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista. Näitä osuuksia on Suomessa laskettu (joskaan ei julkaistu) muun muassa Tulevaisuusselonteon valmistelun yhteydessä (VNK 2013).

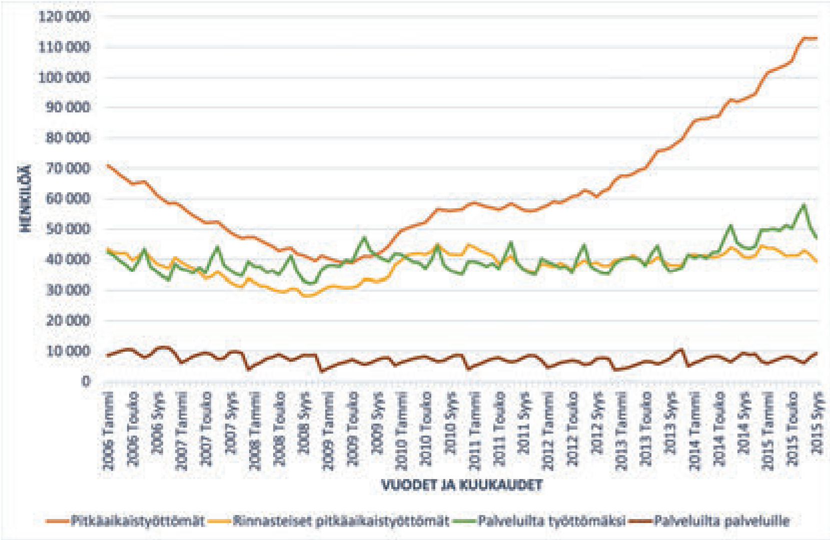
Hyvinvointivaltion sosiaalipoliittisen järjestelmän luoma institutionaalinen rakenne tuottaa hyvinkin hienojakoisia luokituksia sekä työelämässä että sen ulkopuolella. Työelämässä tavanomaisia jakolinjoja ovat terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen ammattirajat, joissa osin työn asettamista vaatimuksista ja osin ammattiryhmien intressien mukaisesti luodaan selkeärajaisia kategorioita. Työelämän ulkopuolella jakolinjoja tuottavat lukuisat tulonsiirrot, jotka vahvistavat ja selkeyttävät ryhmien välisiä ulkoisia rajoja. Varsin usein nämä jakolinjat vastaavat hyvin ihmisten omaa määrittelyä. Ikääntyneestä tulee eläkeläinen, työttömästä työnhakija, oppilaasta opintotuen saaja ja sairaasta sairaslomalainen sen mukaan, miten julkinen valta kategorisoi ihmiset eri etuuksien piiriin. Ulkoisten jakolinjojen asettamisen myötä määrittyvät sitten myös sisäiset kategoriat. Esimerkiksi eläkkeensaajilla keskeinen ero on työ- ja takuueläkkeen piirissä oleminen ja työttömillä sisäinen jakolinja sijoittuu ansioturvan ja työmarkkinatuen/peruspäivärahan väliin.

Erityisen hienojakoinen kategorisointi liittyy viimesijaiseen turvaan. Viime vuosisadan alkupuolella saksalainen sosiologi Georg Simmel (1908) asetti

aihetta koskevan keskustelun agendan väittämällä, että ”sosiologisesti” köyhiä ovat ne, jotka julkisen vallan toimesta määritellään siihen asemaan määrittämällä ja myöntämällä heille tietty etuus. Hivenen kärjistäen Simmel tulkitsi köyhyyden vuorovaikutussuhteeksi, jossa luomalla väestökategorioita paitsi ryhmitellään siihen kuuluvat henkilöt sekä ulkoisesti että sisäisesti (alakategorioihin) että luodaan sosiaalisia etäisyyksiä sääntelevät pelisäännöt. Samalla kun julkinen valta määrittelee köyhän, se määritteli myös heidän kanssa vuorovaikutuksessa olleen ei-köyhän.

Simmel ilmeisesti ajatteli tuolloin, että mikä tahansa sosiaalietuus olisi tälle määrittelylle riittävä. Sittemmin huomio on kuitenkin kohdentunut toimeentulotukeen. Suomessa köyhyyttä ei määritellä toimeentulotuen käytön perusteella. Sen sijasta mittarina käytetään yhdistelmää, jossa kytketään yhteen materiaalinen köyhyys, elintaso (suhteessa mediaanituloihin) ja työmarkkinakiinnittyminen. Suomalaisten mielissä määritelmä, jossa köyhyys kategorisoidaan toimeentulotuen käytön kautta, on kuitenkin osoittautunut varsin suosituksi (ks. 7. luku tässä kokoelmassa). Epäselvempää on, missä määrin pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus toimii identiteetin perustana. Aikaisemmista tutkimuksista havaitaan, että sillä on vahvahko yhtymäkohta ihmisten kokemaan huono-osaisuuteen. (Saari 2015a; Ohisalo & Saari 2014.) Se ei kuitenkaan ole verrattavissa ikääntymisen ja eläkkeen tai työttömän ja työttömyysturvan väliseen kohtalonyhteyteen. Se on myös hyvä likiarvo, kun lähdetään kartoittamaan sosiaaliturvariippuvuutta, koska tuon etuuden sisältä voidaan nimetä sisäisesti toisensa poissulkevia alakategorioita, joiden muutosta on mahdollista seurata vuodesta toiseen.

Luvun ytimen muodostava toimeentulotuki on rakentunut vuorovaikutuksessa työttömyyden muutoksen kanssa. Erityisen tärkeä kysymys on pitkäaikaistyöttömyyden ja toimeentulotuen vuorovaikutus. Kuvio 14 osoittaa, että vaikeasti työllistyvien (eli rakennetyöttömyyden) kokonaismäärä on ollut voimakkaassa kasvussa vuodesta 2009 eteenpäin. Heidän määränsä on yli kolminkertaistunut 60 000:sta yli 200 000:een. Luku kertoo osaltaan työllisyyden hitaasta kehityksestä ja työttömyyden kasvusta. Vuoden 2015 tilanteen valossa vaikeasti työllistyvien määrä tulee kasvamaan myös tulevina vuosina,



Kuvio 14. Rakennetyöttömyys Suomessa 2006–2015
(Lähde: Findikaattori)

mikäli työmarkkinoilla ja elinkeinoelämässä ei tapahdu merkittäviä muutoksia. Tärkeä lukua kasvattava tekijä on julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävät toimenpiteet, jotka toimeenpannaan vuosina 2016–2018. Toiseksi, erilaisten aktivointitoimenpiteiden piirissä olevien henkilöiden absoluuttinen määrä ei ole olennaisesti kasvanut. Samalla heidän osuutensa on suhteellisesti laskenut pitkäaikaistyöttömyyden lisääntyessä.

Aineisto ja menetelmät

Tutkimusaineisto on koottu eri tilasto- ja rekisteriaineistojen pohjalta ja se kattaa vuodet 2007–2013. Aineisto perustuu Tilastokeskuksen tilastoihin, mutta se ei ole osa mitään yksittäistä tilastoa, vaan erityistarkoitukseen muodostettu tutkimusaineisto. Siten aineisto on yhdistelmä hallinnollisten rekistereiden tietoja sellaisenaan sekä tilastotuotantoa varten käsiteltyjä ja yhdisteltyjä re-

kisteriaineistoja. Tiedot perustuvat seuraaviin Tilastokeskuksen tilastojen aineistoihin: asunnot ja asuinolot, tulonjaon kokonaistilasto, työssäkäyntitilasto ja väestörakenne. Kaikki edellä mainitut tilastot perustuvat rekistereihin, mikä mahdollistaa niiden yhdistämisen toimeentulotukirekisteriin henkilötunnuksen avulla. Viimesijaisella turvalla elävien määrän arvioinnin kannalta keskeisiä rekisterilähteitämme olivat Verohallinnon verotietokanta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen rekisteri toimeentulotukea saaneista sekä Kansaneläkelaitoksen rekisteri asumistuen saajista. Lähtökohdan aineistolle muodosti kunkin vuoden väestö eli Suomessa vakinaisesti vuoden vaihteessa asuvat 18–64-vuotiaat henkilöt, jotka olivat saaneet toimeentulotukea.

Virta-analyysit tuensaajista sekä tuen pitkittymisen selittäminen pohjautuvat Tilastokeskuksen tilastoissa muodostettuihin muuttujiin, jotka perustuvat monien eri rekistereiden samanaikaiseen hyödyntämiseen. Keskeisin tietolähde on Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto sillä virta-analyysissa käytetyt tiedot perustuvat pääasialliseen toimintaan, joka on muodostettu työssäkäyntitilastossa. Tuen pitkittymisen selittämisessä käytetyt muuttujat on poimittu työssäkäynti-, väestörakenne ja perhetilastoista (vrt. Haapola 2004).

Tukimuodoista olemme huomioineet työttömyysturvan, toimeentulotuen ja yleisen asumistuen. Toimeentulotukirekisterin yhdistäminen muihin aineistoihin ei ole aivan yksioikoista. Koska toimeentulotuki ja yleinen asumistuki maksetaan kotitaloudelle eikä henkilölle, kyseisen rekisterin perusyksikkö on kotitalous, jonka muodostaa yksinasuva henkilö tai yhdessä asuvat perheenjäsenet. Tieto kotitalouteen kuuluvista henkilöistä saadaan viime kädessä suoraan toimeentulotukea hakevalta henkilöltä. Vastaavaa tietoa tai yksikköä ei kuitenkaan ole käytössä muissa rekistereissä, minkä vuoksi tietojen yhdistely on hankalaa.

Tilastokeskus käyttää (tarkoituksemme kannalta relevanteissa) tilastoissa asuntokunta-käsitettä kotitalous-käsitteen sijasta. Asuntokunnan muodostavat kaikki samassa asuinhuoneistossa asuvat henkilöt (ks. Tilastokeskus 2015a), kotitalous (siten kuin se THL:n aineistossa on tulkittu) puolestaan koostuu yhdessä asuvista perheenjäsenistä. Käytännössä tämä tarkoittaa siis

sitä, että yhteen asuntokuntaan voi kuulua monta kotitaloutta, mikä hankaloittaa asuntokunta- ja kotitalouskohtaisten tietojen yhdistelyä.

Henkilötason aineistolla ongelmaa ei synny, sillä kukin henkilö on kytkettävissä yksiselitteisesti taustatietoihinsa. Hyödynsimme tätä muodostamalla toimeentulorekisteristä henkilötason aineiston "hajottamalla" kotitaloudet siten, että varsinaisista tuensaajista ja heidän puolisoistaan tehtiin omat yksikkönsä aineistoon. Ratkaisu perustuu siihen, että toimeentulorekisterissä on kunkin kotitalouden kohdalla eritelty varsinainen tuensaaja ja tuensaajan puoliso (sisältää rekisteröidyt parisuhteet sekä avo- ja avioliitot) sekä kotitalouteen kuuluvien lasten lukumäärä. Täysi-ikäiset henkilöt muodostavat oman kotitaloutensa vaikka asuisivat vanhempiensa kanssa. Kotitalouksiin kuuluvia lapsia ei ole siis mukana aineistossa.

Yksilötason aineiston muodostamisen jälkeen jaoimme varsinaisen toimeentulotuen ja yleisen asumistuen uudelleen varsinaisen tuensaajan ja mahdollisen puolison kesken sekä huomioimme jakamisen vaikutuksen henkilön käytettävissä oleviin rahatuloihin[36]. Jaoimme kotitalouksien henkilöiden tulot tasan tuensaajan ja puolison kesken. Menettely on havainnollistettu taulukossa 6. Kunkin henkilön saamat tuet ja käyttötulot on siis laskettu uudestaan huomioiden kotitalouden yleisen asumistuen ja toimeentulotuen määrän.

[36] Käytettävissä olevilla rahatuloilla tarkoitamme Tilastokeskuksen määritelmän mukaisesti (Tilastokeskus 2006) henkilön käytettävissä olevia tuloja, kun tuotannontekijätuloista (palkka-, yrittäjä- ja omaisuustulot) ja saaduista tulonsiirroista vähennetään maksetut tulonsiirrot.

Taulukko 6. Kotitalouksien henkilöiden tulojen jakaminen tuensaajan ja puolison kesken

	Todelliset käyttötulot	Joista tukia	Tukien todellinen osuus, %
Tuensaaja	10000	9000	90
Puoliso	2000	0	0
Yhteensä	12000	9000	90
	Käyttötulot jakamisen jälkeen	**Tukia jakamisen jälkeen**	**Tukien osuus jakamisen jälkeen**
Tuensaaja	6000	4500	75
Puoliso	6000	4500	75
Yhteensä	12000	9000	75

Aineistosta ei käy ilmi kotitalouden rakenteen muutokset vuoden aikana. Emme siis tiedä, asuivatko kotitaloudet yhdessä koko vuoden. Esittämäämme viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien määrään tämä ei kuitenkaan vaikuta, koska tukien osuutta käyttötuloista arvioidaan henkilö- eikä kotitaloustasolla. Toisin sanoen: mikäli henkilö on ollut vuoden ensimmäiset kymmenen kuukautta töissä, ja sen jälkeen muuttanut toimeentulotuen piirissä olevaan kotitalouteen, jää tukien osuus käyttötuloista oletettavasti alle puoleen johtuen alkuvuonna saaduista työtuloista. Henkilöiden tarkastelua kotitalouksien sijaan perustelemme myös sillä, että henkilötason aineistolla virta-analyysien toteutus ja tulkinta on helpompaa – kokonaiset kotitaloudet kun eivät tunnetusti siirry eläkkeelle tai työllisiin.

Jätimme aineistosta sivuun henkilöt, jotka olivat saaneet toimeentulotukea, mutta eivät kuuluneet tilastovuoden väestöön (eli eivät asuneet vakinaisesti maassa vuodenvaihteessa). Vuoden 2013 aineistosta jouduttiin jättämään tästä syystä pois 5 800 henkilöä. Syynä tähän on se, että käyttämissämme Tilastokeskuksen tilastoissa perusjoukko muodostetaan väestön pohjalta eikä väestöön kuulumattomille henkilöille koota samoja tietoja (esimerkiksi käyttötuloa, joka on analyysimme edellytys).

Ihmisten vaihtelevien elämäntilanteiden sekä sosiaaliturvajärjestelmämme muuttuvan luonteen vuoksi emme keskittyneet perusjoukkomme rajaamisessa

tutkittavia henkilöiden ensi- ja viimesijaisen sosiaaliturvan erotteluun. Tutkimuksemme kohteena olevilla henkilöillä on kaikilla pitkäaikaista (vähintään 10 kuukautta vuodesta) toimeentulotuen tarvetta, mutta lisäksi osalla heistä suuri osa käyttötuloista on peräisin ensisijaisesta etuudesta, työttömyysturvasta. Perusjoukkoamme määritti myös se, että kaikkien henkilöiden pääasiallinen tulonlähde oli työttömyysturvaetuuksien, asumistuen ja toimeentulotuen yhdistelmä. Aineistossamme emme siis ole erikseen huomioineet muita tukimuotoja, kuten esimerkiksi eläketuloja tai sairauspäivärahoja. Tämä johtuu siitä, että olemme kiinnostuneita henkilöistä, jotka ovat työmarkkinoiden käytettävissä ja saavat pitkäaikaisesti eri etuuksia. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkettä tai pitkään sairauspäivärahaa saavien henkilöiden voidaan kuitenkin ajatella olevan työmarkkinoiden ulkopuolella terveydellisistä syistä. Koska rajaamme pois kaikki henkilöt, joiden käyttötuloista yli puolet ovat jotain muita kuin viimesijaisia etuuksia tai työttömyysturvaa, jäävät muilla tuilla elävät työikäiset henkilöt aineistomme ulkopuolelle.

Tarkoituksemme on ensinnäkin selvittää kuinka suuri osa työikäisistä (18–64-vuotiaista) saa pitkäaikaisesti (vähintään 10 kuukautta vuodesta) toimeentulotukea samalla, kun yli 50 prosenttia heidän käyttötuloistaan muodostuu työttömyysturvaetuuksista, toimeentulotuesta sekä yleisestä asumistuesta. Toiseksi, analysoimme virtoja pois erilaisista viimesijaisen turvan saajien ryhmistä. Viimeiseksi tutkimme tuensaannin pitkittymistä selittäviä syitä.

Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastaamme kuvailevin menetelmin. Viimesijaisella turvalla pitkäaikaisesti elävien työikäisten määrän arvioimiseksi muodostimme rekistereitä yhdistelemällä aineiston, jonka perusteella on mahdollista arvioida viimesijaisen sosiaaliturvan piiriin kuuluvien tulojen osuutta henkilön käyttötuloista kalenterivuoden aikana sekä viimesijaisen sosiaaliturvan kestoa ja pitkittymisestä. Arvio saatiin ristiintaulukoimalla viimesijaisten tukimuotojen osuus käytössä olevista tuloista tuensaannin keston kanssa. Virta-analyyseihin sisällytettiin puolestaan saatavilla olevat tiedot tuensaajien lähtö- ja lopputilanteista.

Kolmanteen kysymykseen etsimme vastausta logistisen regressiomallin avulla. Vaikka esimerkiksi tuen pitkittymistä kuvaava tukikuukausien määrä on jatkuva muuttuja eikä siten rajoita mallintamista logistisiin regressiomalleihin, ohjaa asetelmamme regressioanalyysin logistisiin malleihin. Koska olemme kiinnostuneita samanaikaisesti tuensaannin kestosta sekä tukien osuudesta (ja vieläpä tietyn raja-arvon ylittävistä tapauksista), on logistinen regressiomalli luonteva valinta tutkimusekonomisista syistä. Vaikka tukikuukausista ja tuen osuudesta voisi muodostaa jatkuvan summamuuttujan selitettäväksi muuttujaksi, olisi sen tulkinta tarpeettoman hankalaa siihen nähden, että dikotominen selitettävä muuttuja riittää tutkimusasetelman asettamiin tarpeisiin ja on helposti tulkittavissa. Vaikka dikotomisen selitettävän muuttujan muodostamisessa menetetään informaatiota, on ratkaisu nähdäksemme perusteltu, sillä sen pohjalta voimme paremmin vastata tutkimuskysymyksiimme.

Selitettävänä muuttujana mallissamme on dikotominen muuttuja, joka saa arvon yksi (1), mikäli henkilö sai tukea vähintään 10 kuukautta tarkasteluajankohtaa seuraavana vuonna ja tukien osuus oli vähintään 50 prosenttia käyttötuloista. Selittävinä muuttujina käytimme ikää, sukupuolta, koulutusastetta, kuntaryhmää (kaupunkimainen, taajaan asuttu tai maaseutumainen kunta), syntyperää (kielitausta) sekä perhe-aseman ja siviilisäädyn yhdistelmää. Pyrimme selvittämään, mitkä taustatekijät ovat yhteydessä viimesijaisen toimeentuloturvan pitkittymiseen. Teimme regressioanalyysin erikseen uusille ja vanhoille toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaille.

Viimesijaisen turvan pitkäaikainen käyttö

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä on vähentynyt 2000-luvulla 10 prosenttia, vaikka tuen kokonaismenot ovat lisääntyneet reaalisesti 37 prosenttia. Ristiriitainen tuensaaja- ja menokehitys paljastaa, että toimeentulotuesta on tullut aiempaa pitkäaikaisempi tukimuoto. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä ei sellaisenaan kuvaa erityisen hyvin viimesijaisella turvalla elävien joukon ko-

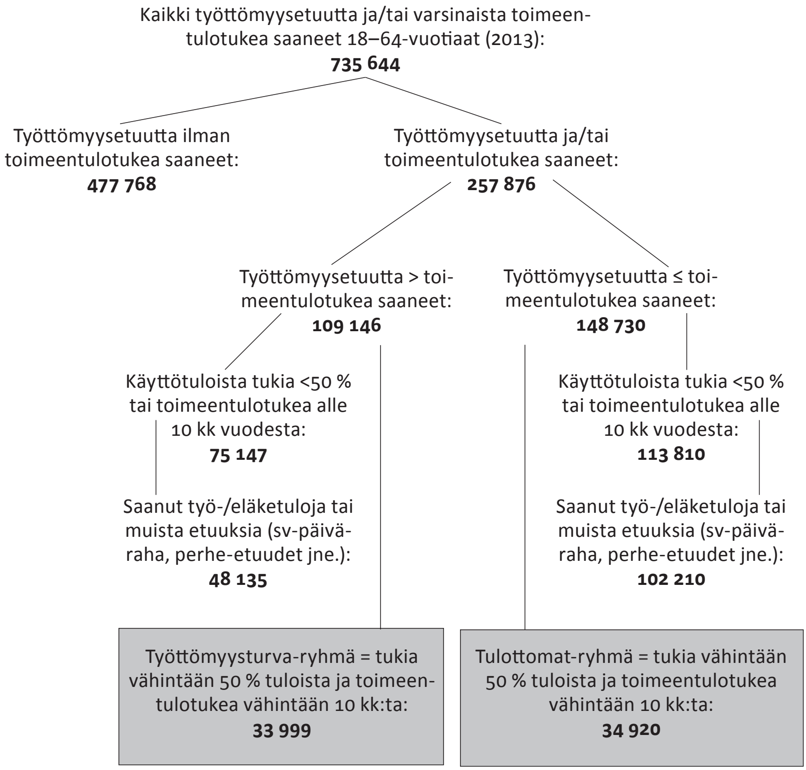
koa, sillä tuen määrä ja tuen kesto vaihtelevat paljon. Esimerkiksi vuonna 2013 noin 30 prosenttia kotitalouksista sai tukea 10–12 kuukautta ja hieman alle 40 prosenttia sai tukea 1–3 kuukautta. Erot tuen määrässä ja kestossa kertovat hyvin erityyppisestä tuen tarpeesta ja elämäntilanteesta. (THL 2014.)

Seuraavassa on arvioitu, paljonko viimesijaisella turvalla eläviä työikäisiä kuuluu toimeentulotukea saaneiden joukkoon huomioimalla samanaikaisesti toimeentulotuen kesto ja työttömyysetuuksien, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen määrä. Vuonna 2013 työikäisistä (18–64-vuotiaista) runsaat 735 000 henkilöä oli saanut työttömyysetuuksia ja/tai toimeentulotukea. Heistä 258 00 eli hieman yli kolmannes oli saanut joko pelkkää toimeentulotukea tai toimeentulotukea ja työttömyysetuuksia. Heistä yli puolet, eli noin 148 000 oli saanut vuoden aikana enemmän toimeentulotukea kuin työttömyysetuuksia ja hieman yli 109 000 enemmän työttömyysetuuksia.

Kotitalouksina laskettuna joukkojen koot ovat luonnollisesti hieman pienempiä. Kotitalouskohtaiset luvut perustuvat tuensaajan ikään ja tukitietoihin. Kaikkiaan 222 000 kotitaloutta oli saanut pelkkää toimeentulotukea tai sekä toimeentulotukea ja työttömyysetuuksia. Näistä kotitalouksista 128 000:ssa tuensaaja sai enemmän toimeentulotukea kuin työttömyysetuuksia ja 93 000 enemmän työttömyysetuuksia.

Jaoimme nämä joukot uudelleen tukien osuuden ja tuen keston perusteella siten, että erottelimme henkilöt, jotka olivat saaneet toimeentulotukea vähintään kymmenen kuukautta ja joiden työttömyysturvan, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen summa muodosti vähintään puolet käyttötuloista. Tulos on havainnollistettu kuviossa 16.

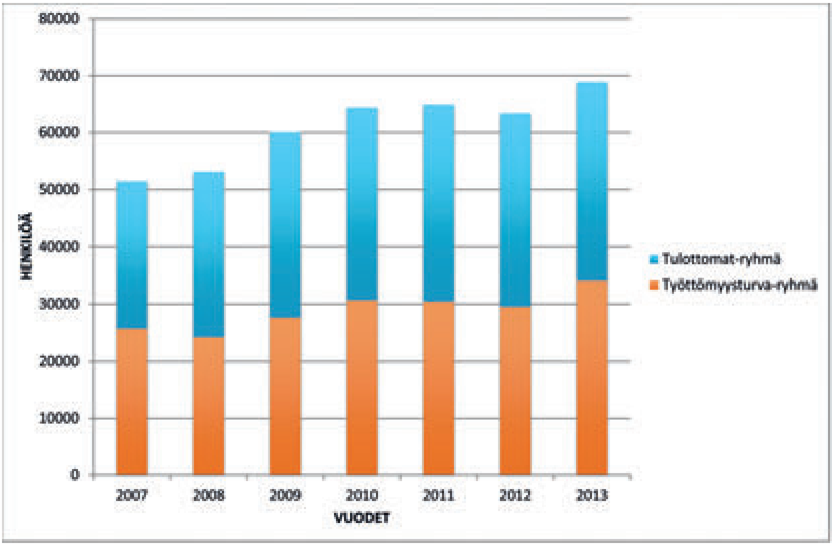
Aineiston perusteella vuonna 2013 oli vajaat 70 000 henkilöä, jotka olivat saaneet edellä mainittuja tukia vähintään puolet tuloistaan ja jotka olivat saaneet toimeentulotukea pitkäaikaisesti, eli vähintään 10 kuukautta vuodesta. Nämä henkilöt on jaettavissa aineistossa kahteen erilaiseen ryhmään. Ryhmään 1 kuuluvat henkilöt, joiden käyttötuloista suuri osa on työttömyysetuuksia, mutta lisäksi he ovat saaneet vähintään 10 kuukautta vuodesta toimeentulotukea. Tätä ryhmää nimitämme työttömyysturva-ryhmäksi. Ryhmään 2 kuuluvat puolestaan henkilöt, joilla ei ole ollut tuloja työttömyys-



Kuvio 15. Toimeentulotuen saajien määrä aineistossa tukilajien, tukien tulo-osuuksien ja tuensaannin keston mukaan

etuuksista ja vähintään puolet käyttötuloista on ollut toimeentulotukea vähintään 10 kuukautta vuodesta. Ryhmää 2 nimitämme tulottomat-ryhmäksi.

Kuviossa 17 on esitetty työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmien koko vuodesta 2007 vuoteen 2013. Tarkemmat tiedot aineiston koosta ja ryhmien osuuksista kunakin vuonna löytyvät liitteestä 1. Työttömyysturva-ryhmän koko on kasvanut vuoteen 2013 mennessä runsaat 32 prosenttia, kun vastaavana aikana tulottomat-ryhmässä on ollut kasvua vajaat 36 prosenttia. Kaiken kaikkiaan näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden määrä on lisääntynyt vuoteen 2013 mennessä yli kolmanneksella, mikä on mielenkiintoista siinä mie-



Kuvio 16. Työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmissä olevien määrät vuosina 2007–2013, henkilöä

lessä, että työikäisten (18–64-vuotiaiden) määrä on laskenut vuodesta 2009 saakka. Yhä suurempi osuus työikäisistä on siis toimeentulotuen saajia.

Aikasarjatarkastelusta nousee esiin kaksi keskeistä huomiota. Ensinnäkin, työttömyysturva-ryhmän koon kehitys noudattaa työttömyysasteen kehitystä etumerkiltään koko tarkasteltavalla ajanjaksolla (ks. Tilastokeskus 2015c). Työttömyysasteen vuosikeskiarvon laskiessa, laskee työttömyysturva-ryhmään kuuluvien määrä. Vastaavasti työttömyysasteen noustessa, nousee ryhmän koko. Havainto on odotusten mukainen ja viittaa ryhmän taustalla oleviin rakenteellisiin syihin. Toinen havainto on yllättävämpi: tulottomat-ryhmän kehitys ei sen sijaan ole yhteydessä työttömyysasteeseen, vaan on kasvanut joka vuosi lukuun ottamatta vuotta 2012. Ryhmän koko kasvoi yli 3000 hengellä vuosina 2007–2008, vaikka työttömyysaste pieneni vastaavalla

jaksolla 0,5 prosenttiyksikköä. Tulottomat-ryhmän koko kasvoi siis lähes koko ajanjakson riippumatta työmarkkinatilanteen muutoksista[37].

Tarkasteltaessa lähemmin edellä mainittujen kahden ryhmän rakennetta vuonna 2007 ja 2013 voidaan havaita sen poikkeavan monessa suhteessa saman ikäiseen väestöön verrattuna. Kuten taulukossa 7 on esitetty, miehet ovat yliedustettuina sekä työttömyysturva- että tulottomat-ryhmissä 60 prosentin osuudellaan. Ikärakenteensa puolesta ryhmät eroavat toisistaan selkeästi työttömyysturva-ryhmän painottuessa vanhempiin ja erityisesti 45–54-vuotiaisiin, kun taas tulottomat-ryhmä painottuu 18–24-vuotiaisiin. Ikärakenteiden eroja selittänevät henkilöiden erilainen elämäntilanne sekä esimerkiksi etuusjärjestelmän ominaisuudet: vuodesta 1997 lähtien alle 25-vuotiaat ovat olleet oikeutettuja työmarkkinatukeen vain, mikäli he ovat suorittaneet perusasteen jälkeisen ammatillisen tutkinnon, hakeutuneet tutkintotavoitteiseen koulutukseen tai osallistuneet työvoimapoliittisiin aktivointitoimenpiteisiin (TEM 2009, 10). Toisaalta työttömyysturva-ryhmän vanhemmalla ikäpolvella on todennäköisesti takanaan ainakin jonkinlainen työura, joka on perusteena ensisijaisten työttömyysetuuksien saamiselle. Näin on harvemmin nuorten kohdalla, joiden osuus tulottomista onkin kasvanut tarkasteluajanjakson aikana yli 50 prosentilla. Kuitenkin myös vanhimmassa ikäluokassa, 55–64-vuotiaiden keskuudessa, nimenomaan tulottomuus on lisääntynyt[38].

---

37 Virallisen työttömyysasteen tuottaa Tilastokeskuksen työvoimatutkimus, joka tarkoittaa työttömällä henkilöä, joka on töitä vailla, voisi aloittaa työn kahden viikon kuluessa ja on etsinyt töitä viimeisen neljän viikon aikana (Tilastokeskus 2016). Myös tulottomat-ryhmään kuuluva henkilö voi olla työtön tämän määritelmän mukaan, vaikka ei kuuluisikaan työttömyysturvaetuuksien piiriin.

38 Saman kehityksen ovat huomanneet esimerkiksi Hannikainen-Ingman ym. (2012, 34).

Taulukko 7. Työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmien henkilöiden keskeisiä taustatietoja vuosilta 2007 ja 2013

	Väestö 18–64-vuotiaat 2007 %	Työttömyysturva-ryhmä 2007 %	Tulottomat-ryhmä 2007 %	Väestö 18–64-vuotiaat 2013 %	Työttömyysturva-ryhmä 2013 %	Tulottomat-ryhmä 2013 %
Sukupuoli						
Mies	50,5	59,7	58,9	50,6	59,2	59,7
Ikäluokka						
18–24	13,8	3,9	30,7	14,2	5,4	34,4
45–54	23,0	32,1	19,2	22,3	28,5	17,2
55–64	22,7	20,0	6,9	22,7	20,0	8,5
Kielitausta						
Vieraskieliset	3,9	18,1	10,0	6,5	24,8	13,3
Siviilisääty						
Naimaton	40,0	45,7	66,9	43,0	47,1	71,2
Eronnut	12,0	32,6	20,5	11,8	28,3	17,4
Koulutustausta						
Ei perusasteen jälkeistä tutkintoa/ei tietoa	23,5	45,8	66,2	19,5	44,3	65,2
Ylempi korkeakouluaste/tutkijakoulutus	9,1	2,1	0,7	11,0	2,6	0,9
Kuntaryhmä						
Kaupunkimaiset kunnat	69,6	81,6	79,7	71,2	82,4	82,5
Perheasema*						
Yksinasuva	20,2	60,1	50,5	21,1	57,0	54,6
Sosioekonominen asema						
Työttömät	6,6	65,3	35,1	9,9	65,3	37,4
Tuntematon	6,5	20,0	40,6	6,2	21,2	38,1

* Perheasemaa ja siviilisäätyä kuvaava muuttuja on johdettu yhdistämällä tietoja perhe- sekä asunnot ja asuinolot -tilastoista. Mikäli henkilö kuului perheväestöön, on muuttujan arvo perheasema-muuttujan arvo. Perheväestöllä tarkoitetaan henkilöitä, jotka kuuluvat perheisiin Tilastokeskuksen määritelmän mukaan (ks. Tilastokeskus 2015d). Mikäli henkilö asui yksin (eikä siten kuulunut perheväestöön), yhdistettiin tieto siviilisäädystä. Mikäli henkilö ei asunut yksin eikä kuulunut perheväestöön, luokiteltiin henkilö laitosväestöön tai ei perheväestöön kuuluvaksi.

Maahanmuuton kannalta huomio kiinnittyy työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmiin kuuluvien vieraskielisten määrän kasvuun. Noin 45 prosentin kasvua selittää toki työikäisten vieraskielisten henkilöiden lisääntyminen väestössämme yli 40 prosentilla samalla ajanjaksolla. Ryhmä on taustoiltaan hyvin moninainen, mutta osalla siihen kuuluvista työllistyminen voi olla erittäin haastavaa ja sen todennäköisyys laskee jo hyvin varhaisella iällä, jopa heti 37 ikävuoden jälkeen (TEM 2014a, 71–72).

Siviilisäädyltään erityisesti tulottomien ryhmä poikkeaa voimakkaasti saman ikäisestä väestöstä, mikä selittynee paljolti nuoremman ikäryhmän suuremmalla osuudella: ryhmästä yli kaksi kolmasosaa on naimattomia. Työttömyysturva-ryhmässä korostuu puolestaan erityisesti eronneiden suuri osuus muuhun väestöön verrattaessa. Matala koulutustaso on myös hallitseva piirre erityisesti tulottomien, mutta myös työttömyysturva-ryhmän keskuudessa: ensiksi mainituista vain hieman yli kolmanneksella on peruskoulun jälkeinen tutkinto ja työttömyysturva-ryhmästäkin vain jonkin verran yli puolella. Samanaikaisesti muun väestön kohdalla nähdään viime vuosinakin käynnissä ollut koulutustason nousu[39]: 18–64-vuotiaista enää alle viidenneksellä ei ollut peruskoulun jälkeistä tutkintoa.

Odotetusti korkeakoulutettujen määrä on työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmissä huomattavan alhainen, alimmillaan alle kymmenesosan muun väestön luvuista. Huomionarvoista on kuitenkin se, että korkeasti koulutettujen määrä on vähitellen lisääntynyt vuosien varrella kummassakin ryhmässä. Kuten viimevuosien työllisyyskatsauksistakin (TEM 2014b ja 2015) käy ilmi, akateemisuus ei enää suojaa työttömyydeltä ja pitkäaikainen talouden taantuma vaikeuttaa myös korkeakoulutettujen työmarkkina-asemaa.

Alueellisesti työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmiin kuuluvat henkilöt sijoittuvat enenevässä määrin kaupunkimaisiin kuntiin ja huomattavan suuri osa heistä on yksinasuvia. Tämä tulos on yhdensuuntainen aikaisempien tutkimusten kanssa, joiden mukaan yksinasuminen on kaupungeissa maaseutua

---

39 Joskin koulutustasomme nousu on viime vuosina hidastunut (ks. esim. OECD 2014).

yleisempää ja yksin asuvien hyvinvointi ja elinolot ovat useimmilla mittareilla katsottuna koko väestöä huonommalla tasolla (Kauppinen ym. 2014).[40]

Sosioekonomiselta asemaltaan, eli vuoden aikana tehdyn tarkastelun perusteella pääasialliselta toiminnaltaan, työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmiin kuuluvat henkilöt ovat suurimmaksi osaksi työttömiä tai heidän asemansa on tuntematon[41] toimihenkilöluokkien, työntekijöiden ja yrittäjien jäädessä marginaaliseen osaan. Sosioekonominen asema kuvaa vuoden lopun eikä koko vuoden tilannetta, minkä vuoksi osa tulottomista ja työttömyysturvalla elävistä on luokiteltu työllisiksi, opiskelijoiksi ja eläkeläisiksi sosioekonomiselta asemaltaan.

Pois tuen piiristä?

Seuraavassa olemme kuvanneet vuonna 2007 viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien elämäntilannetta vuosina 2008–2013. Elämäntilanteen yksiselitteinen kategorisointi edellyttää käytännössä priorisointia erilaisten elämäntilanteiden välillä. Etenkin, kun on kyse vuoden pituisesta ajanjaksosta, jonka aikana tilanteet voivat muuttua monestikin. Elämäntilannetta koskevan muuttujan muodostamisessa priorisoimme ensisijaisesti toimeentulotuen saantia. Toisin sanoen, mikäli henkilö kuului työttömyysturva- tai tulottomat-ryhmään tai sai toimeentulotukea vähintään kuusi kuukautta, luokiteltiin henkilö kyseiseen ryhmään, vaikka hän olisi ollut esimerkiksi työtön. Muihin kuin

[40] Kauppinen ym. (2014, 42) mukaan yksin asuvien työllisyysaste on matalampi, tulot ovat pienemmät, asumismenot rasittavat toimeentuloa enemmän kuin lapsettomilla pariskunnilla ja kahden vanhemman lapsiperheissä, kuolleisuus on korkeampi, koettu terveys alhaisempi, psyykkinen kuormittuneisuus ja masennus ovat yleisempiä, toiminta- ja työkyky huonompaa, tupakointi ja runsas juominen yleisempää ja vihannesten syöminen vähäisempää kuin lapsettomilla pariskunnilla.

[41] Työssäkäyntitilastossa pääasiallisen toiminnan ryhmä ”muut työvoimaan kuulumattomat” saavat asuntokunnan viitehenkilön sosioekonomisen aseman. Toimeentulotuella elävä on todennäköisesti pääasialliselta toiminnaltaan ryhmässä ”muut työvoimaan kuulumattomat”. Koska emme käytä muitakaan asuntokuntaa koskevia tietoja, luokittelimme kaikki pääasialliselta toiminnaltaan tuntemattomat myös sosioekonomiselta asemaltaan tuntemattomaksi. Tieto sosioekonomisesta asemasta ei ole täysin vertailukelpoinen vuosien 2007 ja 2013 välillä johtuen ammatti- ja toimialaluokitusten muutoksista.

toimeentulotukeen perustuvat luokat (eli työllinen, työtön, opiskelija, eläkeläinen ja muu työvoiman ulkopuolinen) perustuvat Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston pääasialliseen toimintaan.

Pääasiallinen toiminta voidaan muodostaa joko *ammatissa toimivuuden* -käsitteen tai *työvoima*-käsitteen mukaan. Olemme käyttäneet ensiksi mainittua, sillä se kuvaa koko vuoden tilannetta: henkilöt luokitellaan eri kategorioihin sen toiminnan mukaan, jota he ovat tehneet suurimman osan vuodesta. Mikäli henkilö on ollut esimerkiksi työllinen yli puolet vuodesta, luokitellaan hänet työlliseksi. Työvoima-käsitteen mukainen pääasiallinen toiminta kuvaa vuoden viimeistä viikkoa. Luokat (työllinen, työtön jne.) on määritelty samoin riippumatta viiteajankohdasta (käsitteistä ks. Tilastokeskus 2015b). Valitsimme koko vuotta kuvaavan version pääasiallisesta toiminnasta sillä käyttämämme toimeentulotukitiedot koskevat myös koko vuotta. Toimeentulotukitietojen osalta mukailimme pääasiallisen toiminnan päättelyä ottamalla toimeentulotuen saannin rajaksi kuusi kuukautta.

Taulukossa 8 olemme kuvanneet virtoja pois työttömyysturva- ja tulottomat ryhmistä ajanjaksolla 2007–2013. Lukujen tulkinnassa on huomioitava, että yksittäinen henkilö saattaa siirtyä kategoriasta toiseen jokaisena seurantavuonna. Toisin sanoen, henkilö voi siirtyä esimerkiksi tulottomat-ryhmästä työlliseksi ensimmäisenä vuonna, mutta palata siihen seuraavana vuonna.

Taulukko 8. Virta pois työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmistä vuosina 2007–2013

	Työttömyysturva-ryhmä						
Tilanne	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Yli 64-vuotias	0	0	1	2	3	4	7
Työttömyysturva-ryhmässä	100	51	41	37	32	27	26
Tulottomat-ryhmässä	0	12	13	12	12	10	9
Toimeentulotukea 6 kk:ta vuodesta	0	21	21	17	16	16	13
Työllinen	0	8	10	10	11	12	12
Työtön	0	3	5	6	6	8	9
Opiskelija	0	1	1	1	1	1	1
Eläkeläinen	0	2	6	9	12	13	13
Muu työvoiman ulkopuolinen	0	1	1	2	2	2	2
Ei aineistossa	0	1	2	4	5	6	8
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	100
	Tulottomat-ryhmä						
Tilanne	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Yli 64-vuotias	0	0	0	0	1	1	2
Tulottomat-ryhmässä	100	55	45	39	35	30	26
Työttömyysturva-ryhmässä	0	8	9	10	10	10	12
Toimeentulotukea 6 kk:ta vuodesta	0	22	21	20	18	17	15
Työllinen	0	6	8	9	11	13	13
Työtön	0	2	3	4	5	6	6
Opiskelija	0	1	3	3	3	3	3
Eläkeläinen	0	2	5	7	9	10	11
Muu työvoiman ulkopuolinen	0	2	3	3	4	4	4
Ei aineistossa	0	2	3	4	6	7	8
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	100

Työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmistä poistuu noin puolet heti ensimmäisen seurantavuoden aikana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita siirtymistä pois tukien piiristä, sillä henkilöt liikkuvat työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmien

välillä tai heidän toimeentulotuen tarpeensa on lyhytkestoisempaa. Työttömyysturva-ryhmästä 12 prosenttia siirtyy vuonna 2008 tulottomien ryhmään ja tulottomat-ryhmästä kahdeksan prosenttia vastaavasti työttömyysturva-ryhmään. Lisäksi kummassakin ryhmässä noin viidennes sai seuraavana vuonna edelleen vähintään puolet vuodesta toimeentulotukea. Toimeentulotuelle siirtyneet eivät kuulu työttömyysturva- tai tulottomat-ryhmiin, sillä he eivät ole täyttäneet tukikuukausia tai tukien osuutta koskevia ehtojamme.

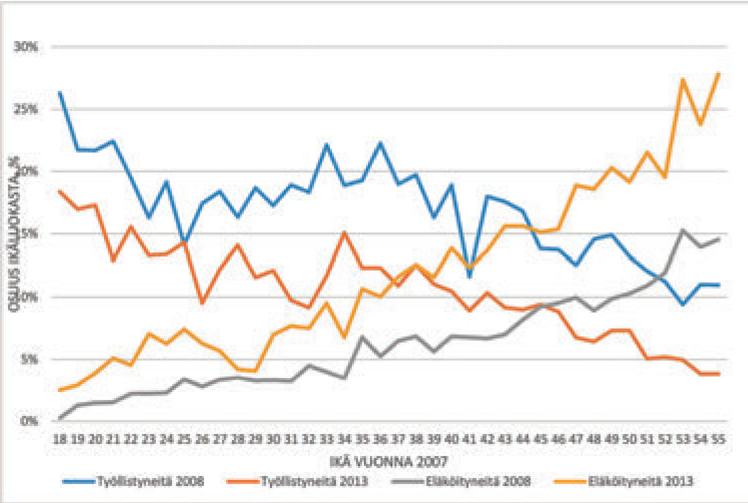
Tuilla elämisen piiristä poistuminen ei siis tarkoita tukien saamisen päättymistä. Hieman yli 60 prosenttia pysyy ensimmäisenä seurantavuonna joko työttömyysturva- tai toimeentulotuki-ryhmissä. Näiden lisäksi noin 20 prosenttia saa tukea vähintään puolet vuodesta. Ryhmästä riippuen jäljelle jää noin 20 prosenttia, jotka siirtyvät tuilla elämisestä enemmän tai vähemmän kokonaan pois tai vähäisen tuensaannin piiriin.

Eri ryhmien välillä tapahtuva liike on vahvasti kytköksissä ikään. Mitä nuoremmasta ikäluokasta on kyse, sitä suurempi osuus siirtyy pois tuilla elämisen piiristä: 18–24-vuotiaista kolmannes siirtyy pois ryhmistä ja toimeentulotukea kuusi kuukautta saavien joukosta ensimmäisenä seurantavuonna ja yli 60 prosenttia kuuden vuoden aikana. Sen sijaan esimerkiksi 45–54-vuotiaista vain 13 prosenttia siirtyy pois tuilla eläjien joukosta ensimmäisenä vuonna ja koko aikajaksolla vajaa puolet.

Nuorista suurempi osuus siirtyy siis pois tuilta elämisen piiristä pitkällä ja lyhyellä aikavälillä. Kuvio 18 havainnollistaa puolestaan sen, miten erilainen tilanne on eri ikäluokilla heidän poistuessa tukien piiristä. Ensinnäkin, kaikissa yli 43-vuotiaiden ikäluokissa[42] eläke muodostaa työllistymistä todennäköisemmän reitin pois viimesijaisen turvan piiristä.

Toinen keskeinen havainto on, että työllistymisen suhteen ikäluokat poikkeavat toisistaan enemmän pitkällä kuin lyhyellä aikavälillä. Mitä nuoremmasta ikäluokasta on kyse, sitä enemmän työllistyneiden osuus kasvoi seuranta-ajanjaksolla. Esimerkiksi 20-vuotiaiden ja 25-vuotiaiden välillä ei ollut juurikaan eroa työllistymisessä ensimmäisenä seurantavuonna, mutta kuuden

[42] Ikä on henkilöiden ikä seurannan alkaessa ja mukana ovat vain 18–55-vuotiaat, sillä heitä vanhemmista ikäluokista harva työllistyi.



Kuvio 17. Vuonna 2007 työttömyysturva- tai tulottomat-ryhmistä työllistyneiden ja eläkkeelle siirtyneiden osuus ikäluokittain 2008 ja 2013

vuoden aikana eroa oli tullut jo seitsemän prosenttiyksikköä nuoremman ikäryhmän hyväksi.

Kauppinen ym. (2013, 44) laskivat, että vuonna 2008 kaikista toimeentulotukiasiakkaista 72 prosenttia sai toimeentulotukea myös vuonna 2009. Virta-analyysimme mukaan viimesijaisella turvalla vuonna 2007 elävistä 63 prosenttia (riippumatta ryhmästä) eli edelleen pitkäaikaisesti viimesijaisella turvalla myös vuonna 2008. Osuus on matalampi kuin toimeentuloasiakkuuksien toistuvuus. Se on silti melko korkea, kun huomioi asettamamme kriteerit viimesijaisella turvalla elämiselle verrattuna pelkkään tuensaantiin.

Edellä esitetty karkea virta-analyysi paljastaa kolme seikkaa. Ensinnäkin pitkäaikaisesti viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien tuen saanti pitkittyy helposti: analyysin perusteella tuen saannin volyymi vaihtelee, mutta suurin osa sai tukea muodossa tai toisessa pitkään seurantavuoden jälkeenkin. Toiseksi, koko joukon tasolla eläke on yhtä todennäköinen polku pois tuensaannin pii-

ristä kuin työllistyminen. Kolmanneksi, virtojen kohde ja volyymit vaihtelevat paljon iän mukaan.

Viimesijaisella turvalla elämisen pitkittyminen

Seuraavassa olemme mallintaneet viimesijaisella sosiaaliturvalla elämisen pitkittymistä vuosina 2012–2013. Mallinnus on tehty neljälle eri joukolle, jotka on muodostettu sen mukaan kuuluuko henkilö ns. työttömyysturva- vai tulottomat-ryhmään vuonna 2011 sekä sen mukaan onko henkilö uusi tuensaaja vai ei. Taulukoissa 9 ja 10 havainnollistetuissa tuloksissa termillä ”vanhat” viitataan siihen, että henkilöt ovat kuuluneet joko työttömyysturva- tai tulottomat-ryhmään vuonna 2010. Termillä ”uudet” tarkoitetaan puolestaan sitä, etteivät henkilöt ole kuuluneet näihin ryhmiin vuonna 2010. Tilastollisesti merkitsevät kertoimet on lihavoitu ja alleviivattu taulukossa. Kaikki eri joukoille tehtyjen mallien muuttujien alaluokkien vetosuhteet luottamusväleineen löytyvät liitteistä 4 ja 5.

Taulukko 9. Logistinen regressioanalyysi tuella elämisen pitkittymisestä työttömyysturva-ryhmässä vuosina 2012–2013, odds ratio -kertoimet ja luottamusvälit

Muuttuja	Työttömyys-turva-ryhmä, vanhat	[95 % luottamusväli]	Työttömyys-turva-ryhmä, uudet	[95 % luottamusväli]
ikä				
18–24-vuotiaat	**0,58**	0,47 0,72	**0,47**	0,37 0,58
35–44-vuotiaat	**1,39**	1,27 1,52	**1,23**	1,07 1,42
45–54-vuotiaat	**1,64**	1,52 1,78	**1,33**	1,17 1,51
55–64-vuotiaat*	*		*	
syntyperä / kielitausta	**0,92**	0,85 1,00	**0,87**	0,77 0,97
kuntaryhmä				
kaupunkimaiset kunnat	**1,39**	1,24 1,56	**1,45**	1,25 1,69
maaseutumaiset kunnat*	*		*	
koulutusaste				
korkeintaan peruskoulututkinto/ei tietoa	**1,56**	1,29 1,87	**1,40**	1,07 1,82
keskiaste	**1,26**	1,04 1,52	1,10	0,85 1,44
ylempi korkea-aste/tutkijakoulutus*	*	*	*	*
siviilisääty & perheasema				
laitosväestöä	**0,50**	0,37 0,66	**0,59**	0,41 0,85
lapsi	**0,61**	0,42 0,88	0,42	0,47 1,17
perheen puoliso	**0,83**	0,71 0,98	**0,61**	0,48 0,77
yksinasuva – naimaton	**1,15**	1,01 1,30	1,15	0,97 1,36
yksinhuoltaja*	*		*	

Vuonna 2010 työttömyysturva-ryhmään kuuluneiden kohdalla tuensaannin pitkittymisen riski oli vertailukategorioita korkeampi 35–44- ja 45–54-vuotiaiden keskuudessa, kaupunkimaisissa kunnissa asuvilla, korkeintaan peruskoulun suorittaneilla henkilöillä tai vastaavasti heillä, joiden koulutusaste ei ollut tiedossa, keskiasteen tutkinnon omaavilla sekä yksinasuvilla naimattomilla henkilöillä. Matalan koulutusasteen yhteys tuensaannin pitkittymiseen vastaa aikaisempia havaintoja (Ilmakunnas ym. 2015). Tuensaannin pitkittymisen riskiä tässä ryhmässä madalsi puolestaan 18–24-vuotiaiden ikäluokkaan kuuluminen, suomalainen syntyperä, perheasemaltaan laitosväestöön kuuluminen tai luokittuminen lapseksi.[43]

Vuonna 2011 uusina henkilöinä työttömyysturva-ryhmään tulleiden kohdalla tuensaannin pitkittymistä vuosille 2012–2013 selittivät kuuluminen

[43] Perheasemaltaan lapseksi luokitellaan ilman ikärajoitteita kaikki vanhempiensa luona asuvat henkilöt (Tilastokeskus 2015e).

35–44- tai 45–54-vuotiaiden ikäluokkiin, kaupunkimaisissa kunnissa eläminen sekä korkeintaan peruskoulututkinnon suorittaminen tai koulutusasteen jääminen tuntemattomaksi. Tuensaannin pitkittymisen riskiä madalsivat myös osittain samat tekijät kuin vuonna 2010 asiakkaina olleiden ryhmässä: nuorempi ikä, suomalainen syntyperä, laitosväestöön kuuluminen sekä perheen puolison asema.

Taulukko 10. Logistinen regressioanalyysi tuella elämisen pitkittymisestä tulottomat-ryhmässä vuosina 2012–2013, odds ratio -kertoimet ja luottamusvälit

Muuttuja	Tulottomat-ryhmä, vanhat	[95 % luottamusväli]	Tulottomat-ryhmä, uudet	[95 % luottamusväli]
sukupuoli	**1,17**	1,10 1,25	**1,17**	1,07 1,28
ikä				
18–24-vuotiaat	**0,65**	0,58 0,72	0,86	0,70 1,06
35–44-vuotiaat	**1,47**	1,32 1,63	**1,40**	1,13 1,73
45–54-vuotiaat	**1,66**	1,50 1,83	**1,63**	1,32 2,02
55–64-vuotiaat*	*	*	*	*
syntyperä / kielitausta	**1,20**	1,09 1,32	**1,15**	1,03 1,29
kuntaryhmä				
kaupunkimaiset kunnat	**1,32**	1,19 1,47	**1,41**	1,21 1,64
taajaan asutut kunnat	**1,13**	1,00 1,27	**1,32**	1,09 1,58
maaseutumaiset kunnat*	*	*	*	*
koulutusaste				
korkeintaan peruskoulututkinto/ei tietoa	**1,79**	1,28 2,49	**1,93**	1,23 3,04
alin korkea-aste	**1,49**	1,02 2,17	1,46	0,86 2,49
ylempi korkea-aste/tutkijakoulutus*	*	*	*	*
siviilisääty & perheasema				
perheen puoliso	1,12	0,93 1,35	**0,75**	0,56 0,98
yksinasuva eronnut	**1,27**	1,12 1,45	**1,24**	1,02 1,51
yksinasuva – naimaton	**1,43**	1,27 1,60	**1,39**	1,203 1,61
yksinasuva – naimisissa	**1,32**	1,06 1,64	1,33	0,96 1,85
yksinhuoltaja*	*	*	*	*
sosioekonominen asema				
alempi toimihenkilö	**2,06**	1,20 3,56	1,23	0,78 1,94
opiskelijat	**1,69**	1,05 2,71	1,00	0,67 1,48
tuntematon	**2,90**	1,82 4,62	**1,50**	1,02 2,20
työtön	**2,60**	1,63 4,15	**1,66**	1,13 2,44
yrittäjä*	*	*	*	*

Toisin kuin työttömyysturva-ryhmissä, tulottomat-ryhmissä sekä vuonna 2010 asiakkaina olleiden että uusien henkilöiden kohdalla sukupuoli nousi tilastollisesti merkitseväksi tai erittäin merkitseväksi: miesten riski tuensaan-

nin pitkittymiseen tässä ryhmässä on korkeampi naisiin verrattuna. Ns. vanhojen ryhmään kuuluvien riski tuensaannin jatkumiseen oli korkeampi myös 35–54-vuotiailla, kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa asuvilla, korkeintaan peruskoulututkinnon omaavilla tai koulutustaustaltaan tuntemattomilla sekä alimman korkea-asteen suorittaneilla henkilöillä, syntyperältään suomalaisilla, perheasemaltaa yksinasuvilla eronneilla, yksinasuvilla naimattomilla ja yksinasuvilla naimisissa olevilla sekä sosioekonomiselta asemaltaan alemmilla toimihenkilöillä, opiskelijoilla, tuntemattomilla ja työttömillä. Kuten edelläkin, nuori ikä oli yhteydessä matalampaan riskiin tuensaannin pitkittymisen osalta.

Uusien tulottomat-ryhmän henkilöiden kohdalla mallinnus ei tuonut juurikaan yllätyksiä: tuensaannin pitkittymiseen yhdistyvät selittävät muuttujat olivat pitkälti samoja kuin jo vuonna 2010 tuen piirissä olleiden kohdalla. Perheasemaltaan perheen puolisoilla oli työttömyysturva-ryhmien henkilöiden tavoin matalampi riski. Tuensaannin pitkittymisen riski oli taasen yrittäjiin verrattuna korkeampi työttömien ja sosioekonomiselta asemaltaan tuntemattomien ryhmissä.

Pirulliset yksityiskohdat ja virtojen vangit

Suomalainen sosiaaliturva on maineikas yksityiskohdissa asuvista piruista. Jokainen yleinen väittämä sosiaaliturvan suunnasta ja muutoksesta tuottaa asiantuntijan vastalauseen, jossa hän kiinnittää huomiota yleisen tulkinnan ongelmallisuuteen tai aineistojen asettamaan rajoitteeseen. Toisaalta perehtyminen yksityiskohtiin ja rajoitteisiin voi johtaa yleiskuvan hämärtymiseen ja tutkimuksen mahdollisuuksien aliarviointiin. Mielestämme kohtuullisen tarkka yleiskuva on parempi lopputulema kuin suuri määrä täsmällisiä analyysin yksityiskohtiin liittyviä varaumia.

Tämän periaatteen mukaiseksi olemme tässä luvussa kuvanneet suomalaisen viimesijaisen turvan käyttöä seitsemän vuoden ajalta. Analyysimme osoittaa, että tulkinta pitkäaikaisesti sosiaaliturvariippuvuuden laajuudesta muuttuu olennaisesti, kun yksityiskohtien sijaan pyritään muodostamaan ko-

konaiskuva ja analyysi kohdennetaan ilmiön kannalta keskeisempiin ryhmiin, jotka ovat toisiaan poissulkevat. Pitkäaikaisesti sosiaaliturvan piirissä oleva ryhmä on vähäinen murto-osa kaikista työttömistä tai toimeentulotuen käyttäjistä. Samalla havaitaan, että pitkäaikaisissa toimeentulotuen asiakkaissa on ainakin kaksi selkeästi erilaista kategoriaa riippuen siitä, miten yksilö kiinnittyy työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen.

Esittämämme pitkäaikaisasiakkaiden määrä ei ole lopullinen totuus, eri kriteereillä saisi eri luvut. Emme ole esimerkiksi poistaneet viimesijaisella turvalla elävistä sairauspäivärahaa, vanhempain- tai eläke-etuuksia saavia tai toimeentulotuella opiskelevia henkilöitä. On siis mahdollista, että laskemaamme lukuun sisältyy henkilöitä, joilla on opinto-oikeus tai eläketuloja. Jos viimesijaisella turvalla elämisen kriteereitä täydennettäisiin esimerkiksi edellä mainituilla kriteereillä, pienenisi joukon koko nykyisestä.

Suuri osa viimesijaisen turvan tarvitsijoista ovat siis muita kuin pitkäaikaisasiakkaita, mikä on toki havaittu jo aiemmissa tutkimuksissa. Huolestuttava piirre on kuitenkin erityisesti tulottomien määrän kasvu ja sitä kautta lisääntyvä syrjäytymisriskissä olevien määrä, johon muun muassa Pertti Honkanen (2011) on kiinnittänyt huomiota jo joitakin vuosia sitten. Tulottomuus koskettaa erityisesti nuorimpia ikäluokkia (joskin enenevässä määrin myös eläkeikäänsä lähestyviä henkilöitä) ja tuensaannin pitkittymistä onkin havaittu erityisesti 18–19-vuotiaiden keskuudessa (Haapola 2004; Kauppinen ym. 2013; Ilmakunnas ym. 2015).[44] Yhtenä keskeisenä syynä tulottomien henkilöiden kasvavaan määrään näyttäisivät olevan työvoimapolitiikan muutokset ja niihin liittyen sanktioiden lisääntyminen (Honkanen 2011), joskaan nämä politiikkamuutokset ja sosiaaliturvan aktivoivien elementtien lisääminen eivät ole työllistämisvaikutuksiltaan osoittautuneet kovinkaan tehokkaiksi (Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Hämäläinen & Tuomaala 2008; Hämäläinen ym. 2009; Kokko ym. 2013). Viimesijaisen toimeentuloturvan näkökulmasta toinen merkittävä muutos on maahanmuuttajin määrän kasvu (ks. esim. Kui-

[44] Vaikkakin sekä aiemmassa (Kauppinen ym. 2013) että tässä tutkimuksessa nuorten toimeentulotukiasiakkuuden uusiutumisriski on pidemmässä seurannassa matalampi kuin vanhemmissa ikäluokissa, edelleen jatkuva huono taloustilanne voi venyttää myös yhä useamman nuoren riippuvuutta viimesijaisesta toimeentuloturvasta.

valainen 2013), joka odotettavasti osaltaan lisää pitkäaikaisten asiakkuuksien määrää. Pitkäaikaisesta asiakkuudesta irtautumiseen tarvittaneen lisääntyvien pakkotoimien sijaan muita keinoja. Panostukset yksilöiden hyvinvointia lisäävään pitkäkestoiseen, räätälöityyn ja kokonaisvaltaiseen tukeen sekä erilaisten koulutus- ja työllistymisvaihtoehtojen mahdollistamiseen näyttäisivät toimivan sanktioita paremmin (ks. esim. Marttila ym. 2013).

Virta-analyysimme osoittavat kuinka asiakkuuden jatkuessa vuodesta toiseen ihmiset valuvat vaiheittain joko tulottomien ryhmään tai eläkkeelle. Varsin niukasti on havaittavissa työelämään tai opiskelemaan siirtymistä sen paremmin kuin työttömäksi luokittumistakaan. Tulokset olivat odotettavia. Korkea ikä, yksinasuminen, alhainen koulutus ja kaupungistuminen ennustavat keskimääräistä pidempää toimeentulotukiasiakkuutta kummassakin ryhmässä. Kaikki nämä viittaavat pitkäaikaisasiakkuuden rakenteelliseen luonteeseen: jos kyse olisi yksinomaan yksilöiden valintojen seurausta, ryhmien välillä ei pitäisi olla merkittäviä eroja.

Toimeentulotuen saamisen toistuvuutta kuvaavissa sekvenssianalyyseissään Kauppinen ym. (2013) havaitsivat pienen (alle viisi prosenttia seurantavuosina toimeentulotukea saaneista) ryhmän, jolla tuen tarve toistui kaikkina kymmenenä seurantavuonna. Työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmiin päätyneet ihmiset jäävätkin tutkimuksemme mukaan tuohon sekvenssiin, josta pois pääseminen on vuosi vuodelta epätodennäköisempää. Havainnot toimeentulotuen ”kaksoistehtävästä” (Haapola & Kauppinen 2007; Kauppinen ym. 2013) pätevät siten huonosti työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmissä ja jäljelle jää ainoastaan tehtävä pitkäaikaisena vähimmäistoimeentulon tarjoajana.

Käytössämme olevat aineistot eivät mahdollista tässä edellä käsiteltyjen yksilöllisten tai rakenteellisten seikkojen takana olevien syiden selvittämistä, joten asia jää nyt arvailujen ja seuraavien lukujen varaan. Samaten on mahdollista, että havaintoja selittävät muuttujat, joita meillä ei ole ollut tässä yhteydessä käytössämme. Näitä ovat aktivointitoimenpiteet (tai niiden puute) ja terveys. Näistä rajoitteista huolimatta – tai ehkä niiden takia – käsillä oleva luku antaa vankan pohjan seuraavissa luvuissa tehtäville analyysille.

Liite 1. Aineiston koko sekä työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmien osuudet vuodesta 2007 vuoteen 2013

Vuosi	Aineis-tossa	Työttömyystur-va-ryhmä		Tulottomat-ryhmä		Ryhmissä yhteensä	
	lkm.	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%
2007	230383	25713	11,2	25765	11,2	51478	22,3
2008	227920	24204	10,6	28895	12,7	53099	23,3
2009	257315	27630	10,7	32453	12,6	60083	23,4
2010	256339	30651	12,0	33719	13,2	64370	25,1
2011	252655	30426	12,0	34455	13,6	64881	25,7
2012	251102	29510	11,8	33871	13,5	63381	25,2
2013	257876	33999	13,2	34920	13,5	68919	26,7

Liite 2. Työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmien henkilöiden keskeisiä taustatietoja vuosilta 2007 ja 2013.

	Väestö 18–64-vuotiaat 2007		Väestö 18–64-vuotiaat 2013		Työttömyysturva-ryhmä 2007		Tulottomat-ryhmä 2007		Työttömyysturva-ryhmä 2013		Tulottomat-ryhmä 2013	
	lkm.	%		%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%
Sukupuoli												
Mies	1681807	50,5	1678442	50,6	15340	59,7	15166	58,9	20139	59,2	20857	59,7
Nainen	1647421	49,5	1639601	49,4	10373	40,3	10599	41,1	13860	40,8	14063	40,3
Yht.	3329228		3318043		25713		25765		33999		34920	
Ikäluokka												
18–24	457751	13,8	472758	14,2	1004	3.9	7931	30,7	1848	5,4	11997	34,4
25–34	658633	19,9	690714	20,7	4441	17,3	5794	22,5	7471	22,0	8338	23,9
35–44	697681	21,0	655966	19,7	6851	26,6	5354	20,8	8172	24,0	5612	16,1
45–54	761531	23,0	743198	22,3	8263	32,1	4934	19,2	9703	28,5	6007	17,2
55–64	753632	22,7	755407	22,7	5154	20,0	1770	6,9	6805	20,0	2966	8,5
Kielitausta												
Kotimaisia kieliä puhuvat	3200119	96,1	3100813	93,5	21054	84,9	23192	90,0	25557	75,2	30259	86,7
Vieraskieliset	129109	3,9	217230	6,5	4659	18,1	2573	10,0	8442	24,8	4661	13,3
Siviilisääty												
Naimaton	1331458	40,0	1427697	43,0	11763	45,7	17244	66,9	16006	47,1	24852	71,2
Naimisissa	1548340	46,5	1460324	44,0	5331	20,7	3079	12,0	8019	23,6	3805	10,9
Eronnut	398769	12,0	390799	11,8	8374	32,6	5289	20,5	9614	28,3	6085	17,4
Leski	50664	1,5	39232	1,2	245	1,0	153	0,6	360	1,1	178	0,5
Koulutustausta												
Ei perusasteen jälkeistä tutkintoa/ei tietoa	780788	23,5	647111	19,5	11785	45,8	17059	66,2	15050	44,3	22765	65,2
Keskiaste	1527964	45,9	1559124	47,0	11335	44,1	7630	29,6	15600	45,9	10575	30,3
Alin korkea-aste	421454	12,7	349997	10,5	1336	5,2	591	2,3	1437	4,2	673	1,9
Alempi korkeakouluaste	296765	8,9	395347	11,9	689	2,7	307	1,2	1014	3,0	608	1,7
Ylempi korkeakouluaste / tutkijakoulutus	302257	9,1	366464	11,0	568	2,1	178	0,7	898	2,6	299	0,9

Liite 3. Työttömyysturva- ja tulottomat-ryhmien henkilöiden keskeisiä taustatietoja vuosilta 2007 ja 2013.

	Väestö 18–64-vuotiaat 2007		Väestö 18–64-vuotiaat 2013		Työttömyysturva-ryhmä 2007		Tulottomat-ryhmä 2007		Työttömyysturva-ryhmä 2013		Tulottomat-ryhmä 2013	
	Lkm.	%	Lkm.	%	Lkm.	%	Lkm.	%	Lkm.	%	Lkm.	%
Kuntaryhmä												
Kaupunkimaiset kunnat	2317855	69.6	2361314	71.2	20987	81,6	20535	79,7	28029	82,4	28801	82,5
Taajaan asutut kunnat	481495	14.5	446332	13.5	1906	7,4	2016	7,8	2410	7,1	2269	6,5
Maaseutumaiset kunnat	529878	15.9	510397	15.4	2820	11,0	3214	12,5	3560	10,5	3850	11,0
Perheasema*												
Ei perheväestöä	501533	15,1	544781	16,4	2406	9,4	3434	13,4	3073	9,0	4583	13,5
Laitosväestöä	52725	1,6	61733	1,9	485	1,9	2244	8,7	524	1,5	2449	7,2
Lapsi	272685	8,2	262099	7,9	274	1,1	1443	5,6	336	1,0	2029	6,0
Lapsiperheen puoliso	939209	28,2	912665	27,5	3749	14,6	2132	8,3	5803	17,1	2587	7,6
Perheen puoliso	773453	23,2	717566	21,6	1521	5,9	774	3,0	1915	5,6	903	2,7
Yksinasuva	672396	20,2	701146	21,1	15459	60,1	12993	50,5	19377	57,0	18550	54,6
Yksinhuoltaja	117227	3,5	118053	3,6	1819	7,1	2745	10,7	2971	8,7	3819	11,2
Sosioekonominen asema												
Yrittäjät	239120	7,2	242956	7.3	42	0.2	139	0.5	64	0,2	150	0,4
Ylemmät toimihenkilöt	478401	14,4	479995	14.5	85	0.3	75	0.3	58	0,2	77	0,2
Alemmat toimihenkilöt	814495	24,5	842644	25.4	380	1.5	343	1.3	376	1,1	376	1,1
Työntekijät	770739	23,2	673016	20.3	1028	4.0	966	3.7	952	2,8	713	2,0
Opiskelijat	222139	6,7	235729	7.1	2025	7.9	3812	14.8	2973	8,7	6656	19,1
Eläkeläiset	353329	10,6	303843	9.2	214	0.8	897	3.5	183	0,5	553	1,6
Työttömät	218133	6,6	327862	9.9	16785	65.3	9049	35.1	22193	65,3	13065	37,4
Varusmiehet	16721	0,5	7802	0.2	3	0.0	25	0.1	0	0,0	25	0,1
Tuntematon	216151	6,5	204196	6.2	5151	20.0	10459	40.6	7201	21,2	13306	38,1

*Perheasemaa ja siviilisäätyä kuvaava muuttuja on johdettu yhdistämällä tietoja perhe- sekä asunnot ja asuinolot -tilastoista. Mikäli henkilö kuului perheväestöön, on muuttujan arvo perheasema-muuttujan arvo. Perheväestöllä tarkoitetaan henkilöitä, jotka kuuluvat perheisiin Tilastokeskuksen määritelmän mukaan (ks. Tilastokeskus 2015d). Mikäli henkilö asui yksin (eikä siten kuulunut perheväestöön), yhdistettiin tieto siviilisäädystä. Mikäli henkilö ei asunut yksin eikä kuulunut perheväestöön, luokiteltiin henkilö laitosväestöön tai ei perheväestöön kuuluvaksi.

Liite 4. Logistinen regressioanalyysi tuella elämisen pitkittymisestä työttömyysturva-ryhmässä vuosina 2012–2013, kaikki odds ratio -kertoimet ja 95 % luottamusvälit.

Muuttuja	Työttömyysturva-ryhmä, vanhat	[95 % luottamusväli]	Työttömyysturva-ryhmä, uudet	[95 % luottamusväli]
sukupuoli	1,06	1,00 1,13	1,07	0,98 1,18
ikä				
18–24-vuotiaat	**0,58**	0,47 0,72	**0,47**	0,37 0,58
25–34-vuotiaat	1,01	0,92 1,11	**0,82**	0,71 0,95
35–44-vuotiaat	**1,39**	1,27 1,52	**1,23**	1,07 1,42
45–54-vuotiaat	**1,64**	1,52 1,77	**1,33**	1,17 1,51
55–64-vuotiaat*	*	*	*	*
syntyperä / kielitausta	**0,92**	0,85 1,00	**0,87**	0,77 0,97
kuntaryhmä				
kaupunkimaiset kunnat	**1,39**	1,24 1,56	**1,45**	1,25 1,69
taajaan asutut kunnat	1,15	1,00 1,32	1,13	0,94 1,38
maaseutumaiset kunnat*	*	*	*	*
koulutusaste				
korkeintaan peruskoulututkinto/ei tietoa	**1,56**	1,29 1,874	**1,40**	1,07 1,82
keskiaste	**1,26**	1,04 1,52	1,10	0,85 1,44
alin korkea-aste	1,16	0,93 1,45	0,98	0,71 1,35
alempi korkea-aste	1,19	0,93 1,52	0,86	0,60 1,23
ylempi korkea-aste / tutkijakoulutus*	*	*	*	*
siviilisääty & perheasema				
ei perheväestöä	0,87	0,75 1,01	0,83	0,68 1,01
laitosväestöä	**0,50**	0,37 0,66	**0,59**	0,41 0,85
lapsi	**0,61**	0,42 0,88	0,42	0,47 1,17
lapsiperheen puoliso	0,91	0,79 1,04	0,97	0,82 1,16
perheen puoliso	0,83	0,71 0,98	**0,61**	0,48 0,77
yksinasuva eronnut	1,14	1,00 1,30	1,07	0,90 1,28
yksinasuva – leski	1,14	0,80 1,62	1,05	0,60 1,82
yksinasuva – naimaton	**1,15**	1,01 1,30	1,15	0,97 1,36
yksinasuva – naimisissa	0,92	0,74 1,13	0,99	0,74 1,32
yksinhuoltaja*	*	*	*	*
sosioekonominen asema				
alempi toimihenkilö	2,23	0,73 6,84	0,97	0,44 2,15
eläkeläinen	1,71	0,47 6,23	1,15	0,47 2,82
varusmiehet	-	-	-	-
opiskelijat	1,57	0,55 4,55	0,98	0,46 2,09
tuntematon	2,46	0,86 7,10	1,33	0,64 2,83
työntekijä	2,20	0,75 6,48	1,21	0,57 2,60
työtön	2,24	0,78 6,43	1,17	0,56 2,48
ylempi toimihenkilö	1,64	0,45 5,98	1,40	0,47 4,14
yrittäjä*	*	*	*	*

Liite 5. Logistinen regressioanalyysi tuella elämisen pitkittymisestä tulottomat-ryhmässä vuosina 2012–2013, kaikki odds ratio -kertoimet ja 95 % luottamusvälit.

Muuttuja	Tulotto-mat-ryhmä, vanhat	[95 % luot-tamusväli]	Tulotto-mat-ryhmä, uudet	[95 % luot-tamusväli]
sukupuoli	1,17	1,10 1,25	1,17	1,07 1,28
ikä				
18–24-vuotiaat	0,65	0,58 0,72	0,86	0,70 1,06
25–34-vuotiaat	0,99	0,89 1,10	0,92	0,75 1,13
35–44-vuotiaat	1,47	1,32 1,63	1,40	1,13 1,73
45–54-vuotiaat	1,66	1,50 1,83	1,63	1,32 2,02
55–64-vuotiaat*	*	*	*	*
syntyperä / kielitausta	1,20	1,09 1,32	1,15	1,03 1,29
kuntaryhmä				
kaupunkimaiset kunnat	1,32	1,19 1,47	1,41	1,22 1,64
taajaan asutut kunnat	1,13	1,00 1,29	1,32	1,09 1,58
maaseutumaiset kunnat*	*	*	*	*
koulutusaste				
korkeintaan peruskoulututkinto / ei tietoa	1,79	1,28 2,49	1,93	1,23 3,04
keskiaste	1,33	0,96 1,87	1,31	0,84 2,06
alin korkea-aste	1,49	1,02 2,17	1,46	0,86 2,49
alempi korkea-aste	1,16	0,77 1,73	1,33	0,79 2,24
ylempi korkea-aste / tutkijakoulutus*	*	*	*	*
siviilisääty & perheasema				
ei perheväestöä	1,02	0,89 1,16	1,01	0,86 1,19
laitosväestöä	0,87	0,75 1,00	1,10	0,91 1,33
lapsi	1,02	0,86 1,22	0,93	0,76 1,13
lapsiperheen puoliso	1,01	0,88 1,17	1,02	0,85 1,22
perheen puoliso	1,12	0,93 1,35	0,75	0,56 0,98
yksinasuva eronnut	1,27	1,12 1,45	1,24	1,02 1,51
yksinasuva – leski	0,77	0,50 1,19	2,48	0,99 6,23
yksinasuva – naimaton	1,43	1,27 1,60	1,39	1,20 1,61
yksinasuva – naimisissa	1,32	1,06 1,64	1,33	0,96 1,85
yksinhuoltaja*	*	*	*	*
sosioekonominen asema				
alempi toimihenkilö	2,06	1,20 3,55	1,23	0,78 1,94
eläkeläinen	1,26	0,72 2,20	1,52	0,96 2,41
varusmiehet	0,52	0,06 4,69	0,78	0,35 1,76
opiskelijat	1,69	1,05 2,71	1,00	0,67 1,48
tuntematon	2,90	1,82 4,62	1,50	1,02 2,20
työntekijä	1,36	0,82 2,27	1,10	0,72 1,69
työtön	2,6	1,63 4,15	1,66	1,13 2,44
ylempi toimihenkilö	1,70	0,75 3,86	2,09	0,93 4,71
yrittäjä*	*	*	*	*

7

Köyhyyskartta – Kuka pitää köyhää laiskana?

Juho Saari, Sakari Kainulainen & Annina Mutanen

> *Sipilän hallitus ei ole ymmärtänyt sitä, että työttömät eivät tarvitse keppiä, vaan työtä. On käsittämätöntä, että työttömiä syyllistetään ja pyritään luomaan kuva, että työttömyys olisi työttömien oma syy, vaikka avointen työpaikkojen määrä lasketaan kymmenissätuhansissa ja työttömien määrä sadoissatuhansissa*. (SDP:n välikysymyksestä 1/2016.)

Köyhyyttä on monenlaista.[45] Erilaisissa kyselytutkimuksissa ihmiset sanoittavat sen monilla eri tavoilla. Kuitenkin kun ilmiötä analysoidaan tarkemmin, havaitaan että suurin osa ihmisistä ymmärtää köyhyyden ja sen syyt muutamalla toisiaan täydentävällä tavalla. Nämä näkemykset eivät myöskään vaihtele satunnaisesti. Sosiaaliturvariippuvuuden kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin ja miksi suomalaisten tulkinnat *köyhyydestä ja sen syistä* eroavat eri väestö*ryhmien* välillä. Keskeistä on tällöin se, onko tulkinnasta laaja yhteisymmärrys vai löytyykö eri asemissa olevien ryhmien väliltä eroja köyhyystulkinnoissa tai sen syiden tulkinnassa. Tärkeää eri tulkinnoissa on myös niiden kytkennät yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin, reiluuskäsityksiin ja ihmisten tietovarantoihin. Tällöin joudumme pohtimaan rationaalisen (järkiperäisen) tiedon ja uskomusjärjestelmien välisiä sosiaalisia mekanismeja.

Tässä luvussa tarkastelemme *Helsingin Sanomien* lukijoiden köyhyyskäsityksiä erityisesti sosiaaliturvariippuvuuden näkökulmasta. Avainkäsitteemme

[45] Juho Saari suunnitteli luvun ja kirjoitti sen pääosan. Sakari Kainulainen vastasi aineiston keräämisestä ja analysoinnista. Annina Mutanen osallistui aineiston suunnitteluun ja laadulliseen analyysiin, sekä teki aiheesta pro gradu -tutkielman (Mutanen 2016), jonka yhteydessä eräitä tässä luvussa käsiteltyjä teemoja kehiteltiin yhdessä.

on köyhyyskartta, jolla havainnollistamme ihmisten tekemien tulkintojen ja ympäröivän todellisuuden välistä kompleksista suhdetta. Tarkastelemme suomalaisten näkemyksiä köyhyydestä sekä yleensä että erityisesti sosiaaliturvariippuvuuden näkökulmasta. Edelliseen liittyen kartoitamme yksilön ja yhteiskunnan vastuun jakautumista köyhyyskartoissa. Jälkimmäiseen liittyen pyrimme kartoittamaan erityisesti ne ryhmät, jotka näkevät köyhyyden ja sosiaaliturvariippuvuuden kulkevan käsi kädessä.

Rationaalisuus ja uskomukset

Yhteiskunnassa vallitsevat asenne-erot selittyvät useimmiten väestöryhmien rakennepoliittisilla intresseillä: kukin sosioekonominen ryhmä kannattaa sitä näkemystä, joka parhaiten palvelee näkemyksen edistäjän taloudellista etua (Forma 1999). Tässä selityksessä on epäilemättä perää: ihmiset pitävät arvokkaina ja kannatettavina asioita, joista hyötyvät ja vastustavat enemmän tai vähemmän ankarasti päinvastaista kehitystä. Myös ihmisten näkemykset esimerkiksi oikeudenmukaisuudesta ovat usein kytköksissä heidän yhteiskunnallisiin asemiinsa. ”Pieniä kaloja” syövät ”suuret ”kalat” pitävät tätä ravintoketjua oikeudenmukaisena ja pienet kalat epäoikeudenmukaisena. Samalla tavalla rikkaat pitävät heidän asemaansa tukevaa institutionaalista rakennetta oikeudenmukaisena ja alistetussa asemassa olevat köyhät epäoikeudenmukaisena.

Yksinomaan rakennepoliittiseen omaan etuun perustuva näkemys yhteiskunnasta ja taloudesta on monella tapaa mielekäs, mitä tulee tutkimusasetelman muotoiluun. Rakennepoliittiset intressit selittävät ihmisten asenteita *yksinkertaisissa* valintatilanteissa, jotka sijoittuvat päätöksentekoon osallistuville henkilöille tai organisaatioille tuttuun (informaatiorikkaaseen) institutionaaliseen rakenteeseen ja joihin liittyy välitön palaute. Näissä tapauksissa ihmiset voivat tehdä luokka- ja aluepohjaisesti rationaalisia valintoja sosiaaliturvan rakenteista ja käytöstä käytettävissä olevan informaation varassa.

Rakennepoliittisessa mallissa on kuitenkin kaksi tunnettua ongelmakohtaa. Ensinnäkin ihmisten ja organisaatioiden toiminnan supistaminen *yksin-*

omaan omaan etuun ja valtaan ei ole sovitettavissa yhteen ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymistä koskevien empiiristen havaintojen kanssa (Kangas 2000). Ihmiset ja organisaatiot pystyvät tekemään *puolueettomia* valintoja ja miettimään, miten yhteiskunnan esimerkiksi on mielekästä organisoida tulonsiirrot ja palvelut, kun tavoitteena on köyhyyden vähentäminen. Toiseksi myös päätöksenteon mahdollistavalla *informaatiolla* on merkitystä ihmisten mielipiteille ja politiikka-agendoille. Jos informaatiolla ei olisi merkitystä, ei tarvittaisi yhtäkään uudistuksia miettivää ajatuspajaa tai aivoriihtä, vaan kaikki päätökset voitaisiin tehdä intressien mukaan laskemalla eri ryhmien voimasuhteet. Informaatio ovat merkittävää päätettäessä, *mitä* tehdään ja *miten*. Samaten ihmisten valintoihin vaikuttaa myös informaation määrä ja laatu. Ihmisillä on käytössään eri määriä informaatiota mistä tahansa asiasta ja he prosessoivat informaatiota eri tavoilla kiinnittäen huomiota eri asioihin.

Rationaalisen päätöksenteon, reiluuden ja informaation välistä sosiaalista mekanismia tutkitaan *kognitiivisten karttojen tutkimuksessa*. Lähtökohtana on oivallus, että puolueettomastikin jotakin asiakokonaisuutta tarkastelevien eri toimijoiden näkemykset asioiden syistä, tiloista ja seurauksista vaihtelevat ihmisten (ja soveltuvin osin organisaatioiden) kognitiivisten karttojen mukaan. Keskeistä niiden rakentumisessa on, kuinka *elämänkokemus* vaikuttaa kykyyn käsitellä informaatiota kompleksisissa tilanteissa. Elämänkokemus rakentuu muun muassa koulutuksen, työkokemuksen, elämäntapahtumien ja sosiaalisen vuorovaikutuksen myötä, ja muokkaa ympäröivästä yhteiskunnasta ja uudistamisesta tehtäviä tulkintoja. (Axelrod 1976.)

Keskeinen hypoteesi on, että mitä monimutkaisemmasta eli kompleksisemmasta asiasta on kysymys, sitä enemmän ihmiset perustavat valintansa rationaalisten valintojen sijasta kognitiivisten karttojen perustana oleviin *mentaalisiin malleihin*, joiden avulla ihmiset ja organisaatiot *pyrkivät* tulkitsemaan heidän ympärillään olevaa institutionaalista rakennetta (Zerubavel 1997). Yksittäisten ihmisten mentaaliset mallit muodostavat puolestaan *kollektiivisten uskomusjärjestelmien* (*belief systems*) perustan. Ne ovat vähemmän tai enemmän johdonmukaisia ympäröivästä maailmasta tehtyjä tulkintoja, jotka yhdistävät ja erottavat eri väestöryhmiä toisistaan. (Elster 2015.) Kaik-

kein systemaattisimpia uskomusjärjestelmiä voi kutsua ideologioiksi. *Teoreettiset ideologiat* ovat systemaattisia yrityksiä jäsentää ympäröivää yhteiskuntaa. Tavanomaisia esimerkkejä ovat John Maynard Keynesin (1886–1946) *Yleinen teoria* ja Karl Marxin (1818–1883) *Pääoma*. Teorioita ehkä suurempi vaikutus ideologioiden kehitykseen on *kollektiivisilla tapahtumilla*, jotka muokkaavat ymmärrystä järkevästä toiminnasta. Esimerkiksi toisen maailmansodan aiheuttamat kollektiiviset kokemukset määrittivät ihmisten uskomusjärjestelmiä aina 1990-luvun alkuun saakka (Higgs 2008) ja globalisaatiolla on todennäköisesti ollut samanlainen vaikutus 2000-luvulla.

Rationaalisuuden ja uskomusjärjestelmien välinen rajanveto on ollut systemaattisemman tutkimuksen kohteena 1950-luvulta alkaen. Tärkeä kiinnekohta oli organisaatiotutkija Herbert Simonin (1947/1997) tutkimukset riittävän informaation varassa tapahtuvasta päätöksenteosta (*satisfying*). Hän korosti, että ihmiset eivät ole kaikkitietäviä ja -voipia toimijoita, vaan suurin osa rutiinipäätöksistä perustuu riittävään informaatioon. Vain poikkeusoloissa ihmiset tai organisaatiot keräsivät enemmän systemaattista informaatiota. Muissa tapauksissa kompleksisiin asioihin liittyvä päätöksenteko perustui erilaisiin nyrkkisääntöihin tai perinnetapoihin. Samalla tavalla John Kenneth Galbraith (1958) kutsui vakiintuneita viisauksia rationaalisuuden tuolla puolella oleviksi pelastusrenkaiksi, joihin poliitikot tarttuvat sen enempää näkemyksiään perustelematta. Kumpikin tiedosti rationaalisuuden rajat ja korosti ideoiden merkitystä politiikkaa suuntaavana tekijänä.

Kuitenkin vasta 1990-luvulla on aiheeseen alettu kiinnittää systemaattista huomiota köyhyyttä analysoivassa sosiaalipolitiikan tutkimuksessa. Tärkeä tutkimusagendaa luova artikkeli oli taloustieteilijä Douglass C. Northin ja psykologi Arthur Denzaun *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions* (1994). Denzaun ja Northin käsitteistössä *kompleksisuusraja* on rationaalisuuden ja uskomusjärjestelmän välistä rajaa määrittävä käsite.

Taulukko 11. Rationaalinen päätöksenteko ja uskomusjärjestelmät: Kompleksisuusraja

	Rationaalinen päätöksenteko	**Uskomusjärjestelmä**
Esimerkki	**Viimesijainen turva**	**Köyhyyskäsitykset ja köyhyyden syyt**
Kompleksisuus	Tarkasteltava asia on varsin yksiselitteinen ja suurimmalla osalla *ihmisistä on kokemusta* aihetta koskevasta päätöksenteosta: esimerkiksi valinta kotihoidontuen ja päivähoidon välillä.	Tarkasteltava asia on varsin moniselitteinen ja suurimmalla osalla *ihmisistä ei ole kokemusta* aihetta koskevasta päätöksenteosta: esimerkiksi valinta eri köyhyysmäaritelmien välillä.
Motivaatio	Tarkasteltava asia on yksilölle tärkeä ja hänen valinnoillaan on vaikutusta hänen elämäntilanteeseensa: esimerkiksi päätös jäämisestä lapsen kanssa kotiin tai meno töihin ja lapsen laittaminen päiväkotiin.	Tarkasteltava asia ei ole välttämättä tärkeä ja valinnalla ei ole vaikutusta yksilön hyvinvointiin ja terveyteen: esimerkiksi eri köyhyysmääritelmien välillä tehtävä valinta ei ole *a priori* tärkeä tai muuta yksilön elämäntilannetta.
Informaation laatu ja tiheys	Informaation laatu on hyvä ja siihen sisältyy valinnoista saatava toistuva palaute, joka mahdollistaa käyttäytymisen korjaamisen: esimerkiksi koulun ja päiväkodin antama toistuva palaute.	Informaation laatu on heikko ja siihen ei liity toistuvaa valintoihin liittyvää palautetta, joka edellyttäisi käyttäytymisen korjaamista tai uudelleenharkitsemista: esimerkiksi vastaaminen satunnaiseen mielipidekyselyyn tai nettikeskusteluun

Kompleksisuusrajan merkitystä voi havainnollistaa vertailemalla viimesijaisen turvan ja köyhyyden tutkimusta (Taulukko 11). Ihmisillä on useimmiten jonkinmoinen rationaalinen käsitys *viimesijaisesta turvasta*, joten siihen liittyvä päätöksenteko ja mielipiteenmuodostus ovat yleensä rationaalisuuden piirissä. Ihmiset esimerkiksi tietävät mikä on toimeentulotuki, kuinka paljon se on ja mistä sitä voi hakea. *Köyhyyden* käsitteellistäminen on jo lähtökohtaisesti haastavampi asia. Se ei ole institutionaalisen rakenteen osa (kuten toimeentulotuki esimerkiksi on) ja asiasta on tutkijoidenkin keskuudessa hyvinkin erilaisia näkemyksiä. Päätöksenteon tueksi ei ole riittävästi luotettavaa informaatiota. Niinpä köyhyys on yleensä kompleksisuusrajan ”tuolla puolen” oleva asia, jolloin uskomusjärjestelmillä on merkittävä osa köyhyysnäkemysten muodostamisessa.

Rationaalisuuden ja uskomusjärjestelmien välinen kompleksisuusraja on liikkuva. Keskeistä on, kuinka paljon yksilöllä (ryhmällä, organisaatiolla jne.) on käytössään luotettavaa informaatiota oman mielipiteensä muodostamiseen. Mitä toistuvammin tai/ja pidempään ihmisillä on kokemusta jostakin asiasta, sitä enemmän hänellä on mahdollisuus ymmärtää sen luonnetta. Toimeentulotukea käyttävä henkilö tietää tästä etuudesta enemmän kuin sitä käyttämättömät henkilöt. Samalla tavalla oma pitkäaikaisesti koettu köyhyys on *informaatiointensiivinen* kokemus, joka toistuvana ja pitkään jatkuvana siirtää aihetta koskevan päätöksenteon tai mielipiteen rationaalisuuden alueelle. Hivenen tautologisesti ilmaistuna köyhä tietää, mitä köyhyys on. Toisaalta suurin osa suomalaisista ei ole kokenut omakohtaista, toistuvaa ja pitkäaikaista köyhyyttä tai pohtinut köyhyyden käsitteellistämistä. Heidän kannaltaan köyhyys on kompleksisuusrajan tuolla puolen, uskomusjärjestelmien alueella oleva käsite: siten heidän näkemyksensä köyhyydestä eivät perustu systemaattiseen eri vaihtoehtojen poimintaan tai köyhyyttä koskevan tietovarannon keräämiseen. Niinpä he valitsevat näkemyksen, joka on lähimpänä heidän ennalta määrättyä uskomusjärjestelmäänsä.

Seuraavassa rakennamme suomalaisten köyhyyskartan edellä mainittujen lähtökohtien valossa. Erityistä huomiota kiinnitetään yksilöiden omaa vastuuta ja yhteiskunnan vastuuta korostaviin tulkintoihin. Tiedämme kaksiulotteisen tulokulmamme supistavan olennaisesti ilmiön monimuotoisuutta, mutta näemme sen tässä yhteydessä teoreettisesti perustelluksi. Tältä osin voimme tukeutua aikaisempaan tutkimukseen, jota on tehnyt muun muassa Mikko Niemelä (2008; 2010; 2011), Mia Hakovirta ja Johanna Kallio (2014), Johanna Kallio, Helena Blomberg ja Christian Kroll (2011) ja Juho Saari (2015a). Systemaattista huomiota kiinnitämme ihmisten omaan kokemukseen köyhyydestä kompleksisuusrajaa siirtävänä tekijänä, mutta otamme huomioon myös muut varteenotettavat tekijät.

Aineisto ja menetelmät

Käytämme analyyseissamme kesällä 2015 yhdessä *Helsingin Sanomien* kanssa kerättyä kyselyä, johon vastasi hieman alle 10 000 ihmistä. Kyselyyn liittyi toimittaja Anna-Stina Nykäsen köyhyyttä koskettava artikkeli *Hyvinvoivat eivät ymmärrä Anun ja Tuomaksen arkea* (28.6.2015). Nykäsen artikkeli saattoi herkistää ihmisiä vastaamaan tavalla tai toisella painottuneella tavalla. Verrattaessa vastaajien omakohtaisia köyhyyskokemuksia *Helsingin Sanomien* aineistossa vuonna 2012 kerättyyn Suomen Akatemian WEBE-aineistoon (edusti työikäistä väestöä), voitiin havaita, että *Helsingin Sanomien* köyhyyskyselyyn olivat köyhyyttä henkilökohtaisesti kokeneet vastanneet selvästi useammin (39 % vs. 21 %). Samoin havaittiin, että köyhyyskyselyyn olivat vastanneet tavanomaista useammin ne jotka arvioivat taloudellisen selviytymisensä heikoksi, mutta myös ne joiden taloudellinen selviytyminen oli hyvä. Artikkelin tuottamat tuhannet kommentit eivät myöskään painottuneet selvästi suuntaan tai toiseen: osa vastaajista arvioi haastatellun perheen hyväosaiseksi ja kunnialliseksi, toiset korostivat päinvastaisia piirteitä. Joka tapauksessa vastaajien perusjoukko muodostui *Helsingin Sanomien* paperi- ja sähköisen lehden lukijoista. Kyselyyn ja artikkeliin oli kuitenkin mahdollista tutustua ja vastata vaikka ei olisi ollutkaan lehden tilaaja. Kysely sulkeutui 12.8.2015. Aineistoa painotettiin vastaamaan alueellisesti (maakunnittain) sukupuolen ja iän mukaan työikäisiä suomalaisia.

Köyhyyden syitä kartoitettiin esittämällä kyselyn alussa joukko väittämiä, joissa oli mukana yksilöllisiä, rakenteellisia ja fatalistisia näkökulmia. Kysymykseen Mitä mieltä olet seuraavista köyhyyden syihin liittyvistä väitteistä? pyydettiin arvioita kysymyksen perässä luetelluista näkökulmista. Vastausvaihtoehtoina oli viisiportainen jana, missä 1 merkitsi täysin eri mieltä, 3 oli neutraali ja 5 täysin samaa mieltä. Janaa käytettiin mobiilivastaamisen helpottamiseksi. Väittämät olivat: Köyhät ovat huono-onnisia, Yhteiskunta kohtelee köyhiä epäoikeudenmukaisesti, Köyhillä ei ole ollut samoja mahdollisuuksia kuin muilla ihmisillä, Köyhät voivat syyttää tilanteestaan (suurimmalta osin) vain itseään, Köyhät ovat laiskoja ja heiltä puuttuu halu ratkaista ongelman-

sa, Sosiaaliturva on liian matalalla tasolla, Sosiaaliturvaetuuksien saaminen on liian monimutkaista ja byrokraattista, Köyhyys on väistämätön osa nykyaikaista kehitystä ja Köyhillä ei ole kykyä hallita rahankäyttöään. Näiden väittämien avulla arvioidaan vastaajien suhtautumista köyhyyteen ja sen syihin, toisin sanoen muodostamme köyhyyskartan.

Lisäksi kysyttiin vastaajien näkemystä köyhyyden määrittämisestä kysymällä heiltä Mikä seuraavista väittämistä vastaa parhaiten omaa näkemystäsi köyhänä olemisesta? Vastausvaihtoehdoiksi tarjottiin viisi erilaista määritelmää (suluissa väittämän painotus): Köyhien voimavarat ovat niin rajoittuneet, että he eivät pysty täysin osallistumaan normaaliin suomalaiseen elämään (”Osallistuminen”), Köyhillä on rahaa käytettävissään vähemmän kuin 1 200 euroa kuukaudessa (”Tulotaso”), Riippumatta köyhien taloudellisesta tilanteesta, heillä on erittäin heikko asema suomalaisessa yhteiskunnassa (”Asema”), Köyhät ovat riippuvaisia sosiaalietuuksista ja hyväntekeväisyydestä (”Etuudet”) ja Köyhillä ei ole varaa elämän edellyttämiin perustarpeisiin (ruokaan, juomaan, hygieniaan jne.) (”Tarve”).

Vastaajan näkemystä omasta yhteiskunnallisesta asemastaan kartoitettiin kysymyksellä Mihin sijoittaisit itsesi seuraavalla asteikolla 1–10 ja tarjoamalla vaihtoehdoksi janaa, missä 1 merkitsi kaikkein huono-osaisimpia ja 10 kaikkein hyväosaisimpia.

Kokemuksia erilaisesta huono-osaisuudesta kysyttiin seuraavalla kysymyksellä: Kuinka läheltä olet kohdannut seuraavia asioita viimeisen kahden vuoden aikana? Asioita olivat Pitkäaikainen työttömyys (yli 6 kk), Taloudellisessa köyhyydessä eläminen, Vakava fyysinen sairaus, Ylivelkaantuminen, Turvautuminen ruoka-apuun (leipäjonot, kirkon ruoka-apu yms.), Vakava mielenterveysongelma, Vammaisuus tai vajaakuntoisuus, Asunnottomuus, Päihdeongelma, Ongelmallinen avioero tai avoero, Väkivaltarikos, Pitkäaikainen vaikea yksinäisyys, Nuorten syrjäytyminen, Lapsiperheiden vakavat ongelmat ja Vanhusten hoivatta jääminen. Vastausvaihtoja kussakin asiassa oli kokemus henkilökohtaisesti, perheessä tai suvussa, Ystävissä tai tuttavissa tai ei lainkaan kokemusta.

Ensimmäisenä analyysinä selvitettiin yhdeksän köyhyyden syitä kartoittavan väittämän taustalla olevia ulottuvuuksia. Analyysi toteutettiin pääkomponentti analyysinä ja Varimax-rotaatiolla mahdollisimman selkeän ulottuvuusrakenteen esiin saamiseksi. Syntyneet kaksi ulottuvuutta olivat tulkinnallisesti selkeitä ja selittivät yli puolet köyhyyskarttojen vaihtelusta. Faktorianalyysin pohjalta muodostettiin kaksi summamuuttujaa kuvaamaan muodostuneita ulottuvuuksia. Cronbachin Alphan perusteella etsittiin mahdollisimman koherentit muuttujat. Ensimmäinen ulottuvuus, yhteiskunnallisia tekijöitä korostavat näkemykset köyhyyden syinä, muodostui faktorianalyysissä viidestä väittämästä. Kuitenkin osoittautui, että väittämä ”Köyhät ovat huono-onnisia” ei lisännyt summamuuttujan ”Köyhyyden syy yhteiskunnassa” reliabiliteettia. Lopullinen summamuuttuja muodostettiin väittämien ”Yhteiskunta kohtelee köyhiä epäoikeudenmukaisesti”, ”Köyhillä ei ole ollut samoja mahdollisuuksia kuin muilla ihmisillä”, ”Sosiaaliturva on liian matalalla tasolla” ja ”Sosiaaliturvaetuuksien saaminen on liian monimutkaista ja byrokraattista” keskiarvona (Cronbachin Alpha .76).

Toiseen ulottuvuuteen, köyhyyden yksilöllisiä syitä korostavaan, kasautui viisi väittämää. Reliabiliteettitarkastelujen perusteella väittämä ”Köyhyys on väistämätön osa nykyaikaista kehitystä” ei lisännyt summamuuttujan vakautta, joten se pudotettiin pois muodostettavasta summamuuttujasta ”Köyhyyden syy yksilössä”. Summamuuttuja muodostettiin laskemalla keskiarvo väittämistä ”Köyhät voivat syyttää tilanteestaan (suurimmalta osin) vain itseään”, ”Köyhät ovat laiskoja ja heiltä puuttuu halu ratkaista ongelmansa” ja ”Köyhillä ei ole kykyä hallita rahankäyttöään” (Cronbachin Alpha .77).

Molempien köyhyyskarttojen reliabiliteetti oli hyvällä tasolla kertoen siitä, että niihin sisällytetyt väittämät mittaavat samaa asiaa ja voidaan yhdistää. Kummastakin köyhyyskartasta jäi pois yksi sellainen väittämä, joka teoreettisestikin istui siihen heikosti. Pois jätetyt väittämät edustavat fatalistista näkemystä köyhyyden syihin (ks. Niemelä 2008). Niistä ei kuitenkaan muodostettu kolmatta köyhyyskartan ulottuvuutta johtuen väittämien sijoittumisesta kahdelle pääväittämälle.

Lineaarisella regressioanalyysillä (Stepwise) etsittiin ensimmäisessä vaiheessa kummankin köyhyyskartan selittäjiä ihmisten elämänkokemuksista. Analyysin taustalla oli ajatus selvittää omakohtaisen kokemuksen, tiedon yhteyttä ihmisen näkemykseen köyhyyden syistä. Regressioanalyysien perusteella valittiin empiirisesti ja teoreettisesti selkeät ja (taloudelliseen) köyhyyteen liittyvät tekijät yhdeksi summamuuttujaksi kuvaamaan köyhyyteen liittyvien negatiivisten elämänkokemusten läheisyyttä. Läheisyyttä mitattiin kysymällä kunkin elämänkokemuksen kohdalla sitä onko vastaaja kahden lähimmän vuoden aikana kokenut negatiivisia elämänkokemuksia itse (1), perheen ja läheisten (2), ystävien ja tuttavien (3) kautta tai että kokemusta ei ole lainkaan (4).

Köyhyyttä kuvaaviksi elämänkokemuksiksi määritettiin seuraavat kolme negatiivista elämänkokemusta: ”Pitkäaikainen työttömyys (yli 6 kk)”, ”Taloudellisessa köyhyydessä eläminen” ja ”Turvautuminen ruoka-apuun (leipäjonot, kirkon ruoka-apu yms.)”. Elämänkolhujen ja köyhyyskartan välistä yhteyttä tarkasteltiin ensimmäisessä vaiheessa sirontakuvioiden avulla. Tämän jälkeen laadittiin vielä regressiomallit köyhyyskarttoja eniten selittävistä tekijöistä siten, että mukana olivat elämänkolhujen lisäksi taloudellista ja yhteiskunnallista asemaa sekä ikää kuvaavat tekijät.

Tulokset

Analyysin aluksi on syytä tarkastella, kuinka ihmiset ymmärtävät köyhyyden. Palaamme aiheeseen myöhemmin suhteessa köyhyyden syitä koskeviin karttoihin, mutta olemme kiinnostuneita eri määritelmien ja sosiaalisen statuksen suhteesta. Käytimme kirjallisuudessa vakiintuneita köyhyysmääritelmiä, jotka olivat osallistuminen suomalaiseen elämään, tulot (alle 1 200 euroa), asema (erittäin heikko asema yhteiskunnassa), etuusriippuvuus ja perustarpeet. Vaihtoehdoista on voitu valita vain yksi luokka, koska näin on haluttu suunnata vastaajan katse köyhyyden olennaisimpaan piirteeseen. Nämä suhteutettiin suomalaisten statusjärjestelmään siten, että kymmeneen luokkaan

itsensä asettaneet suomalaiset jaettiin uudestaan viiteen ryhmään ja nimettiin ”pohjalta” (1–2) ”huipulle” (9–10).

Tulokset on tiivistetty taulukkoon 12. Siitä havaitaan *Helsingin Sanomien* lukijoiden tulkitsevan köyhyyden kytkeytyvän ennen kaikkea osallistumiseen ja tarpeisiin. Jonkin verran vähemmän tukea sai näkemys köyhyydestä etuusriippuvuutena, mutta myös sitä kannatti reilu viidennes vastaajista. Tulotaso ja heikko asema saivat vähemmän tukea suomalaisilta. Tulokset ovat kohtuullisen selvät. Mitä taas tulee statusryhmäkohtaiseen tarkasteluun, tässä havaitaan jonkin verran tilastollisesti merkitseviä eroja. Tarkastelemme niitä vasemmalta oikealle. Osallistuminen on varsin laajasti kannatettu näkemys kaikissa ryhmissä. Yhteydet eivät kuitenkaan ole systemaattisia, joten ne eivät selvästikään selity yksinomaan asemalla. Tulotaso on puolestaan selkeästi kytköksissä yhteiskunnalliseen asemaan. Mitä parempi asema, sitä vähemmän relevanssia tulotasolla on köyhyydelle. Samalla tavalla käyttäytyy asema yhteiskunnassa: huipulla sillä on vähemmän merkitystä kuin pohjalla. Selkeä joskaan ei täysin lineaarinen ero on myös etuusperustaisessa köyhyyskäsityksessä. Huipulta katsoen köyhäksi määrittyy keskimääräistä useammin henkilö, joka saa toimeentulotukea. Pohjalla näkemys on vähemmän jaettu. Lopuksi tarveperustainen köyhyyskäsitys korostuu enemmän hyvässä asemassa olevissa ryhmissä. Jälleen kerran havaitaan, että yhteys ei ole lineaarinen. Kaiken kaikkiaan jo tämä kuvaileva ja alustava tarkastelu osoittaa köyhyyskäsitteen moninaisuuden.

Taulukko 12. Suomalaisten köyhyyskäsitykset oman koetun yhteiskunnallisen aseman mukaan

	Osallistuminen	Tulotaso	Asema	Etuudet	Tarve	Yhteensä
Huipulla (9–10)	29,3 %	3,5 %	4,8 %	22,4 %	40,0 %	100 %
Melkein huipulla (7–8)	27,2 %	6,0 %	7,4 %	24,2 %	35,1 %	100 %
Keskitaso (5–6)	23,5 %	9,2 %	8,3 %	21,3 %	37,8 %	100 %
Melkein pohjalla (3–4)	32,5 %	11,0 %	9,3 %	19,3 %	27,9 %	100 %
Pohjalla (1–2)	27,7 %	13,5 %	8,9 %	16,1 %	33,8 %	100 %
Yhteensä	27,7 %	8,6 %	8,0 %	21,2 %	34,5 %	100 %

Vastaajien määritelmät paaluttivat köyhät sellaiseen asemaan yhteiskunnassa, että heidän liikkumatilansa on voimakkaan rajoittunut ja elämä suoranaista kituuttamista perustarpeiden tyydyttymisen alapuolella ja riippuvaista muiden tuesta. Huomionarvoista on se, että vain alle joka kymmenes määritti köyhäksi ihmisen, jonka tulot alittavat yleisen köyhyysrajan. Köyhyys on kansalaisten mielestä jotain vielä syvempää kuin tulojen vähäisyyttä. Seuraavaksi on syytä kurkistaa kansalaisten näkemyksiin siitä, mistä löytyvät köyhyyden juuret.

Faktorianalyysi osoitti sen, että mielipiteet köyhyyden syistä vaihtelevat systemaattisesti painottaen kahta päinvastaista näkemystä. Yksi painottaa yksilöön liittyviä ja toinen yhteiskunnallisia syitä köyhyyden lähteenä. Mielipide-erot ovat selkeät, mutta niiden selittäminen on vaikeampaa. Selitettäessä erikseen kumpaakin köyhyyskarttaa ihmisen omilla kokemuksilla ja kokemuksen läheisyydellä, havaitaan että ihmisen oma kokemustausta selittää vain alle kymmenen prosenttia köyhyyden yksilöllisiä syitä korostavasta köyhyyskartasta ja 16 prosenttia köyhyyden yhteiskunnallisia syitä korostavasta köyhyyskartasta (taulukko 13).

Taloudellisen köyhyyden ja ruoka-apuun turvautumisen kokemuksen läheisyys selittää vahvimmin molempia köyhyyskarttoja, positiivisesti yksilöllisiä syitä ja negatiivisesti yhteiskunnallisia syitä. Kolmanneksi vahvimmin yksilöllisiä köyhyyden syitä selittää omakohtainen kokemus vakavasta mielenterveysongelmasta. Yhteisöllisiä syitä kolmanneksi vahvimmin selittää vähäinen kokemus pitkäaikaisesta työttömyydestä. Kumpaankaan selitysmalliin eivät nousseet mukaan vakavan fyysisen sairauden, ylivelkaantumisen, päihdeongelmien ja nuorten syrjäytymisen kokemukset.

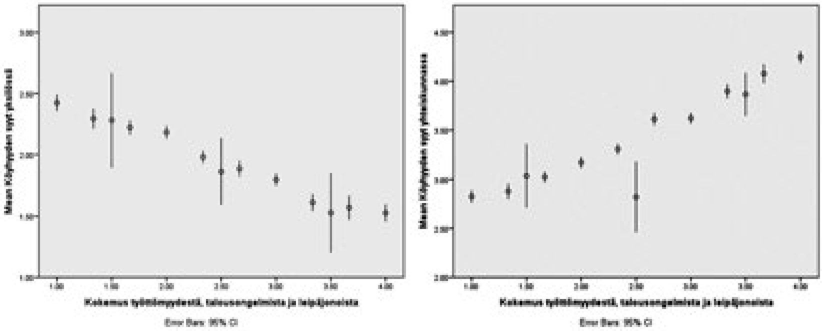
Köyhyyskartoista voidaan selittää vain suhteellisen pieni osa ihmisen negatiivisilla elämänkokemuksilla, mutta joka tapauksessa elämänkokemukset ovat systemaattisesti yhteydessä mielipiteisiin. Omakohtaisesti (itseä lähellä) koetut negatiiviset elämänkokemukset selittävät köyhyyskarttaa, jonka mukaan köyhyyden syyt löytyvät yhteiskunnasta ja kääntäen ”helppo elämä” (ei kokemuksia) selittää näkemystä, että köyhyyden syyt ovat köyhissä itsessään. Tulokset ovat johdonmukaisia ja tukevat luvun alussa esitettyjä näkemyksiä.

Taulukko 13. Köyhyyden yksilöllisten ja yhteiskunnallisten syiden köyhyyskarttoja selittävät lineaariset regressiomallit (positiivinen kerroin = ei kokemusta)

	Köyhyyden syy yksilössä **Beta**	**Köyhyyden syy yhteiskunnassa** **Beta**
Taloudellisessa köyhyydessä eläminen	.122	-.151
Turvautuminen ruoka-apuun (leipäjonot, kirkon ruoka-apu yms.)	.087	-.136
Vakava mielenterveysongelma	.076	-.078
Vanhusten hoivatta jääminen	.061	-.087
Pitkäaikainen työttömyys (yli 6 kk)	.069	-.115
Vammaisuus tai vajaakuntoisuus	.042	-.039
Väkivaltarikos	-.040	.059
Lapsiperheiden vakavat ongelmat	.027	
Pitkäaikainen vaikea yksinäisyys		-.048
Asunnottomuus		-.039
Ongelmallinen avioero tai avoero		.027
Vakava fyysinen sairaus		
Ylivelkaantuminen		
Päihdeongelma		
Nuorten syrjäytyminen		
	F=78.821; p<.000	F=137.119;p<.000

Pitkäaikainen työttömyys, taloudellisessa köyhyydessä eläminen ja turvautuminen ruoka-apuun ovat selkeitä köyhyydessä elämisen merkkejä, ennustajia. Näistä muodostetun summamuuttujan (1=ei tutuissakaan, 2=tuttavilla, 3=perheessä tai suvussa ja 4=omakohtainen kokemus) yhteyttä köyhyyskarttoihin tarkasteltiin visuaalisesti Scatter-Plot-diagrammien avulla (kuvio 18).

Kuvio 18 korostaa edellä regressioanalyysissä esiin tullutta tulkintaa, että mitä kauempana (omakohtaisesti koettuna) elämänkolhut ovat, sitä vahvemmin ihminen näkee köyhyyden yksilön omaksi syyksi: samaten kääntäen mitä lähempänä itseä kolhut ovat, sitä vahvemmin ihminen näkee köyhyyden taus-



Kuvio 18. Köyhyyden yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia syitä korostavan köyhyyskartan yhteys työttömyys- ja talousongelmiin (Muista poikkeavissa keskiarvoissa on vain vähän tapauksia ja suuret keskipoikkeamat.)

talla yhteiskunnallisia syitä. Pitkäaikaisesti työttömyyttä henkilökohtaisesti kokeneita oli 21 prosenttia ja ilman välillistäkään kokemusta oli 23 prosenttia vastanneista. Vastaavat luvut taloudellisessa köyhyydessä elämisestä olivat 36 ja 18 prosenttia sekä ruoka-apuun turvautumisesta 9 ja 61 prosenttia. Aineistossa on siis selkeästi ihmisiä, jotka tuntevat köyhyyden kokemustensa kautta ja niitä, joilla ei ole mitään kokemuksellista yhteyttä (edes välillistä) köyhyyteen.

Analysoitaessa köyhyyskokemusten yhteyttä köyhyydelle annettuihin syihin havaittiin kokemusten läheisyyden olevan yhteydessä yksilöllisille syille ja niiden etäisyyden olevan yhteydessä yhteiskunnallisille syille. Kokemukset eivät kuitenkaan selitä mielikuvia kovinkaan paljon. Tämä herättää kysymyksen, että mitkä tekijät (sitten) muovaavat näkemystämme yhteiskunnasta.

Ensinnäkin miesten ja naisten näkemykset köyhyyden syistä eroavat tilastollisesti merkitsevästi ($p<.000$) toisistaan siten, että miehet korostavat naisia enemmän yksilöllisiä syitä kun taas naiset korostavat miehiä useammin rakenteellisia syitä köyhyyden taustalla. Sukupuoli ei kuitenkaan juurikaan selitä näitä eroja (vain yhdestä kahteen prosenttia köyhyyskarttojen vaihteluista), eli erot ovat suhteellisen pieniä. Kuntatyyppien (kaupunki, maaseutu, taajama) osalta erot olivat samoin tilastollisesti merkitseviä, mutta selitysasteet

vieläkin alhaisempia. Samankaltainen tulos nousi esiin myös koulutustasoja vertailtaessa; pieniä eroja on, mutta selitysvoimaa ei koulutuksella oikein ole. Vaikuttaa siltä, että demografiset tekijät eivät muovaa näkemyksiämme köyhyydestä ja selityksiä tulee hakea ihmisten henkilökohtaisesta historiasta ja nykytilanteesta.

Seuraavassa vaiheessa rakennettiin kaksi erillistä regressiomallia selittämään näkemyksiä köyhyyden taustalla olevista syistä. Ihmisen elämänhistoriaa kuvaavaksi tekijäksi mukaan otettiin työelämän ja talouden kolhut ja muuttujat ikä, koettu yhteiskunnallinen asema sekä koettu toimeentulo (Saatteko tavanomaiset menonne katetuksi nykyisillä tuloilla?) ja bruttotulot (Paljonko taloutenne bruttotulot (veroja vähentämättä) ovat kuukaudessa?). Molempia köyhyysnäkemyksiä selitettiin eteenpäin askeltavalla regressioanalyysillä. (Taulukko 14.)

Taulukko 14. Köyhyyden syyt yhteiskunnassa ja köyhyyden syyt yksilössä -köyhyyskarttoja selittävät tekijät

	Köyhyyden syyt yhteiskunnassa	**Köyhyyden syyt yksilössä**
Vakio	**Beta**	**Beta**
Saatteko tavanomaiset menonne katetuksi nykyisillä tuloilla?	-.230	.170
Kokemus työttömyydestä, talousongelmista ja leipäjonoista	.234	-.144
Minkä ikäinen olet?	.051	-.055
Paljonko taloutenne bruttotulot (veroja vähentämättä) ovat kuukaudessa?	-.048	.055
Oma asema		.049
R^2	18,0 %	10,8 %

Selitysasteita saatiin lisättyä muutamia prosenttiyksiköitä kun koettuihin kolhuihin lisättiin mukaan vastaajan nykyhetkeä kuvaavia tekijöitä. Molemmissa selitysmalleissa elämänkolhut ovat toiseksi suurin köyhyyskarttojen selittäjä. Tämän edelle menee ainoastaan oma arvio taloudellisesta toimeentulosta, eli arvio tulojen ja menojen suhteesta. Köyhyyden yhteiskunnallisia syitä korosta-

vaa näkemystä vahvistavat korkeampi ikä ja kotitalouden matalampi tulotaso. Köyhyyden yksilöllisiä syitä korostavaa näkemystä taas selittävät korkeampi taloudellinen toimeentulo, nuorempi ikä ja korkeampi koettu asema yhteiskunnassa (sosiaalinen status). Yhteensä näillä tekijöillä voidaan selittää vain 10–20 prosenttia köyhyyskarttojen varianssista.

Tiivistäen voidaan sanoa yksilökeskeisen köyhyyskäsityksen vallitsevan keskimääräistä useammin hyvässä asemassa pitkään olleiden nuorempien ihmisten keskuudessa. Yhteiskunnallisen köyhyyskäsityksen jakavat taas vanhemmat, nykyisin ja myös aiemmin niukan toimeentulon varassa eläneet kotitaloudet. Nämä toki ovat kärjistyksiä. Joka tapauksessa voitaneen tiivistää, että elämänkokemuksen karttuessa köyhyys muuttuu rakenteellisemmaksi, jollei sitten vaurastuminen sumenna katsojan mieltä.

Vertailtaessa vastaajien antamia köyhyysmääritelmiä heidän näkemyksiinsä köyhyyden syistä, erosivat ne toisistaan tilastollisesti merkitsevästi molempien köyhyyssyiden osalta. Köyhyyden yksilöllisiä syitä korostavat ihmiset ovat muita useammin sitä mieltä, että köyhät ovat riippuvaisia sosiaalietuuksista ja hyväntekeväisyydestä sekä että heillä ei ole varaa elämän edellyttämiin perustarpeisiin ($F=132$; $p<.000$). Rakenteellisia syitä korostavat näkevät taas, että he eivät pysty täysin osallistumaan normaaliin suomalaiseen elämään ja että köyhillä on erittäin heikko asema suomalaisessa yhteiskunnassa ($F=206$; $p<.000$). Arviot syistä ja näkemykset seurauksista ovat johdonmukaisesti yhteydessä toisiinsa.

Kaukaa katsoen

Vanhan viisauden mukaan yhteiskuntaa tulee poliittisesti ja moraalisesti arvioida sen mukaan, kuinka se suhtautuu kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisiinsa. Yleensä heidät määritellään ”köyhiksi”. Siten köyhyys muodostaa sosiaalipolitiikan poliittisen ja moraalisen ytimen myös riskiperustaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä. Tämä lähtökohta on laajasti jaettu poliitikkojen ja tutkijoiden keskuudessa. Tarkemmassa tarkastelussa tämä lähtökohta muuttuu kuitenkin ongelmalliseksi. Mitä systemaattisemmin tätä

väitettä köyhien asemasta yhteiskuntapolitiikassa tarkastellaan, sitä hauraammaksi sen perustelut osoittautuvat. (Saari 2015a.)

Tutkijoilla on kuitenkin edellä kuvatun kaltaisia ongelmia, joita kansalaisilla ei ole: heillä on paljon yksimielisyyttä siitä, miten köyhyys määritellään ja kuinka vastuullisia köyhät ovat omasta elämäntilanteestaan, mutta samalla havaitaan myös systemaattisia eroja. Panoksena aiheesta käytyyn keskusteluun olemme tässä luvussa analysoineet suomalaisten köyhyyskäsityksiä ja selvittäneet omakohtaisen kokemuksen merkitystä sen syiden selittämisessä. Tuloksemme ovat kohtuullisen yksiselitteisiä. Yleisesti ottaen suomalaisilla on varsin samankaltainen näkemys köyhyydestä ja sen syistä. Löysimme kuitenkin myös varsin merkittäviä eroja väestöryhmien välillä. Mitä enemmän ihmisillä on kokemusta köyhyydestä, sitä vähemmän heiltä saa tukea laiskuutta koskevalle väitteelle ja sitä enemmän he korostavat rakenteellisten tekijöiden merkitystä. Vastaavasti mitä kauempaa köyhyyttä tarkastelee, sitä voimakkaammin laiskuutta korostava näkemys korostuu. Yhteys on systemaattinen.

Näkemysten väliset erot aiheutuvat rakenteellisten intressien ja elämänkokemusten välisistä eroista. Rakenteelliset intressit näkyvät tuloksissa odotetusti. Mitä pienituloisemmasta henkilöstä on kyse, sitä enemmän hän arvottaa uudelleenjakoa, jossa hän on saamapuolella ja vastaavasti, mitä isotuloisemmasta henkilöstä on kyse, sitä enemmän hän vastustaa uudelleenjakoa, jossa hän joutuu maksumieheksi. Tästä näkökulmasta arvioituna vauraat ryhmät kehystävät köyhyyden yksilöllisistä tekijöistä aiheutuvaksi laiskuudeksi, koska se arvottaa heidän oman elämäntapansa hyväksi ja ansaitsevaksi. Vastaavasti köyhät ryhmät kehystävät köyhyyden rakenteelliseksi, koska se siirtää pois heidän vastuutaan omasta elämäntilanteestaan.

Näkemykset eivät kuitenkaan supistu intresseihin. Elämänkokemukset puolestaan lisäävät aihetta koskevaa informaatiota, joka siirtää mielipiteenmuodostuksen kannalta keskeistä kompleksisuusrajaa etäämmälle. Mitä enemmän on kokemusta ilmiöstä joko omassa tai läheisten elämässä, sitä informaatiointensiivisempiä ihmisen ajatukset ovat: päinvastaisessa tapauksessa mentaaliset mallit ovat mielipiteiden perustana. Tulokset kertovat myös kulttuurisista merkityksistä käytävästä kamppailusta yhteiskunnassa, joka yleisesti

ottaen arvostaa itsenäisyyttä ja selviytymistä. Näkemyseroissa on myös paljon yksilökohtaista vaihtelua. Tämä tulee näkyviin muun muassa siinä, että yksilön taloudellista tilannetta ja omakohtaisia köyhyyskokemuksia kuvaavilla tekijöillä voidaan selittää vain viidennes heidän näkemyksistään köyhyyden syistä. Paljon jää vielä selittämättä.

Yhteiskuntapoliittisesti tulokset alleviivaavat sosiaalisia etäisyyksiä supistavien politiikkamallien merkitystä. Suomalaisten elämänkokemukset ovat eriytyneet siinä määrin, etteivät he enää kaikin osin tunnista toistensa elämän edellytyksiä. Etäisyys on kaksisuuntainen. Yhteiskunnan huipulla olevat eivät tiedä pohjalla olevien elämästä ja vastaavasti pohjalla on yhtä epämääräisiä näkemyksiä yhteiskunnan huipulla olevien elämästä. Nykytilanne ei ole omiaan luomaan kokemusta samassa veneessä olemisesta, vaan pikemmin tuottaa jännitteitä ja väärinymmärryksiä väestöryhmien välillä. Konkreettisimmin nämä jännitteet ja väärinymmärrykset tulevat näkyviksi sosiaaliturvariippuvuudesta käydyissä keskusteluissa.

8

Sosiaalipummi! –Moraalipaniikki 2010-luvun Suomessa

Juho Saari, Miia Behm & Krista Lagus

> *Kun puhutaan työttömistä ihmisistä, kaiken voi tiivistää yhteen sanaan: sossupummi.* (nettikeskustelija 4.8.2013)

> *Meillä ei ole enää varaa nykyiseen hyvinvointiyhteiskuntaan. Työtä tehdään liian vähän, koska passivoiva sosiaaliturva kannustaa mieluummin makaamaan sohvalla, kuin tekemään töitä kymmenen euron tuntipalkalla. Laiskurit kuppaavat tuet sossusta, joka puolestaan repii eurot valtion sekä kunnan kaapuihin puettuna ja verokarhun avustamana työssäkäyvien selkänahasta.* (Päätoimittaja Kari Kannala.)[46]

Pitkittynyt talouden taantuma kiristää ihmisten asenteita sosiaaliturvan käyttäjiä kohtaan.[47] Uudelleenjakavassa sosiaalipolitiikassa jaetaan niukkuutta ja sosiaaliturvan käyttäjien määrä samanaikaisesti kasvaa. Maksajan asemaan itsensä asettavat tai mieltävät ihmiset alkavat aikaisempaa systemaattisemmin miettiä etuuksien ja palvelujen käyttäjien moraalia. Asenteiden kiristymistä tapahtuu erityisesti, mikäli julkinen valta leikkaa samanaikaisesti myös maksajien käyttämiä etuuksia ja palveluja tai palvelujen ja tulonsiirtojen piiriin tulee samanaikaisesti uusia ryhmiä.

46 http://www.tamperelainen.fi/blogi/345069-laiskuus-tulee-tampereelle-kalliiksi.

47 Aineiston analysoi ja luvun kirjoitti Juho Saari, Miia Behm keräsi nettikeskustelut ja Krista Lagus teki datalouhinnan. Artikkeli on osa Suomen Akatemian rahoittamaa *Suomalaisten mielenliikkeet* -hanketta.

Eräs osa asenteiden kiristymisestä on julkilausuttu epäluottamus haavoittuvassa asemassa olevia suomalaisia kohtaan. Epäluottamusta kohdentuu toki muihinkin väestöryhmiin. Esimerkiksi maahanmuuttajien kunniallisuutta on urakalla epäilty. Heikoimmassa asemassa olevien kohdalla epäluottamukseen liittyy kuitenkin varsin erikoisia piirteitä. Konkreettisimmin tämä näkyy pitkäaikaiseen viimesijaisen turvan käyttäjiin liittyvänä kritiikkinä, jossa arvioinnin kohteena ovat muun muassa heidän kunniallisuutensa ja vastuullisuutensa. Viimesijaiseen turvaan nähden kriittisessä keskustelussa näitä etuuksia ja palveluja pitkäaikaisesti käyttävät henkilöt määrittyvät ”sosiaalipummeiksi” ja heidän olemassaolonsa aiheuttaa moraalipaniikkia.

Tässä luvussa analysoimme sosiaalipummien 2010-luvun Suomessa aiheuttamaa moraalipaniikkia. Aloitamme tarkastelemalla moraalisesta paniikista käytyä tieteellistä keskustelua ja kytkemme sen viimesijaiseen turvaan ja sosiaalipummin käsitteeseen. Sitten esittelemme aineistomme, joka on kerätty Suomi24-keskustelupalstalta. Luvun pääosan muodostaa nettikeskusteluista tehty datanlouhinta ja sisällönerittely. Haemme sieltä sosiaalipummeihin liittyviä argumentteja ja vasta-argumentteja. Sanansa saavat sanoa sekä sosiaalipummeja moittivat että viimesijaisella turvalla pitkään eläneet henkilöt. Luku päättyy yhteenvetoon.

Moraalipaniikki

Suomalaiset ovat olleet hyvinvointivaltion vankkumattomia kannattajia 1970-luvun puolivälistä 2010-luvun jälkipuoliskolle saakka. Näissä tutkimuksissa on mitattu niin sanotulla balanssimitalla suomalaisten halukkuutta laajentaa tai supistaa sosiaalipolitiikkaa. Poikkeuksetta menojen lisäämistä haluavia on ollut leikkausta haluavia enemmän. Tutkimus toisensa jälkeen on osoittanut suomalaisten pitävän sosiaalipoliittista järjestelmää hyvänä. Suurin osa suomalaisista on valmiita siihen investoimaan, vaikka se johtaisi verotuksen kiristymiseen. (Ks. esim. 3. luku; Vaarama ym. 2014.) Samaten suomalainen hyvinvointivaltio on suomalaisen identiteetin tärkeä osa. Aiheesta tehtyjen mielipidetutkimusten mukaan suomalainen identiteetti rakentuu

luonnosta, kielestä, kansalaisuudesta ja hyvinvointivaltiosta. Peräti 85 % pitää hyvinvointivaltiota identiteetin melko tai erittäin tärkeänä osana. Hyvinvointivaltio on suomalaiselle identiteetille tärkeämpi tekijä kuin suomalainen kulttuuri, ruoka tai talvisota.[48]

Sosiaalipolitiikan myönteinen yleiskuva kuitenkin peittää alleen sosiaaliturvan eri osa-alueiden kannatuksessa olevat erot. Vuosikymmenestä toiseen eräitä etuuksia ja palveluja kannatetaan enemmän kuin toisia. Eniten kannatusta on keskiluokkaisen väestön käytössä olevilla etuuksilla ja palveluilla, kuten ansioturvalla, päivähoito- ja vanhuspalveluilla sekä erikoissairaanhoidolla. Vähiten kansalaisten keskuudessa on ollut kannatusta tulovähenteisillä etuuksilla, kuten toimeentulotuella, asumistuella ja muilla viimesijaiseen turvaan kuuluvilla tuki-loppuisilla etuuksilla. Perinteisesti he ovat myös olleet valmiimpia leikkaamaan niitä – varsinkin jos niitä käyttävät maahanmuuttajat.

Mekanismipohjainen selitys viimesijaisen turvan muita etuuksia vähäisemmälle kannatukselle on kaksiosainen. Ensimmäinen mekanismi perustuu omaan rakennepoliittiseen etuun: viimesijaisia etuuksia käyttää yleensä varsin pieni osa väestöstä, jolloin ero rahoittajien ja käyttäjien välillä on varsin suuri. Ero näiden kahden ryhmän välillä on tosin osin fiktiivinen. Nämä etuudet ja osin myös palvelut rahoitetaan kunnallis- ja valtionveroista, joista jälkimmäiseen sisältyy myös välilliset verot. Välilliset verot jakautuvat yhteiskunnassa laajalti maksettavaksi. Lisäksi harva henkilö on koko elämänsä viimesijaisella sosiaaliturvalla. Pidemmällä ajalla hänelle kertyy myös maksujaksoja. Siten todellisuudessa tiettynä hetkenä heikoimmassa asemassa olevat osallistuvat viimesijaisen sosiaaliturvan rahoitukseen.

Toinen mekanismi perustuu viimesijaisen turvan saajiin liittyvään epäluottamukseen. Viimesijaisen turvan piirissä on perinteisesti arveltu olevan enemmän sosiaaliturvan väärinkäyttöä kuin muualla (ks. myös STM 2000d).

---

[48] Kiitos VTT Juho Rahkosta Taloustutkimuksesta näistä tiedoista 28.12. 2016. Aineistona on Taloustutkimuksen joulukuussa 2011 tekemä kyselytutkimus. Toimeksiantajana *Aamulehti*. Vastaajina 1000 henkilöä, jotka edustavat tilastollisesti Suomen 15–79-vuotiasta väestöä. Menetelmä: internetpaneeli. Tulokset painotettu iän, sukupuolen ja asuinpaikan mukaan Suomen väestöä vastaaviksi.

Nyrkkisääntö on, että sosiaaliturvasuunnitteluun suhtaudutaan sitä nuivemmin, mitä vähemmän etuutta ja palvelua saava henkilö on osallistunut sen rahoittamiseen ja mitä todennäköisemmin kyse on vapaaehtoisesta valinnasta työn (tai muun toiminnan, kuten koulutuksen ja kuntoutuksen) ja viimesijaisen sosiaaliturvan välillä. He ovat kansalaisten ajatuksissa muurahaisten työstä hyötyviä heinäsirkkoja. (Kangas 2000.) Havainnollista on, että Suomessa verottajan (ja sosiaalivakuutusmaksujen kerääjän) toiminta perustuu luottamukseen asiakkaan ja viranomaisen välillä, kun taas viimesijaisessa sosiaaliturvassa korostuu toistuvasti viranomaisen epäluottamus asiakkaaseen, mikä tulee näkyväksi muun muassa vaadittavien asiakirjojen ja tositteiden määrässä (Kantola 2016).

Molemmat viimesijaisen sosiaaliturvan kannatusta alentavat tekijät altistavat viimesijaisen sosiaaliturvan ja sen käyttäjät *moraalipaniikille*. Tuota tutkimuksessa ahkerasti käytettyä käsitettä on määritelty monilla eri tavoilla viimeisten neljänkymmenen vuoden aikana, jolloin aihe on ollut systemaattisen tutkimuksen kohteena (K. Saari 2012). Yhteistä määritelmille on poikkeuksellisen emotionaalinen reaktio johonkin määrällisesti suhteellisen vähäiseen ilmiöön, johon kohdentuu sekä merkittävä mediahuomio että vahvoja poliittisia intressejä. Esimerkkejä moraalipaniikkeja aiheuttaneista ryhmistä ovat anarkistit tai turkistarhoja valokuvaavat ryhmät, joissa muutamat kymmenet tai korkeintaan sadat henkilöt ovat valtakunnallisen kiinnostuksen ja usein myös paheksunnan kohteena. Yleensä tämä kiinnostus aiheuttaa intressiryhmien edustajien, puolueiden ja poliitikkojen sekä eri alojen tutkijoiden kommentointia, joka osaltaan lisää keskustelun näyttävyyttä ja näkyvyyttä, ja siten myös yhteiskunnallista painoarvoa. (Cohen 2002.)

Kolmenkymmenen vuoden aktiivisen keskustelun jälkeen moraalipaniikista kiinnostuneiden tutkijoiden keskuudessa on saavutettu varsin laaja, joskin osin triviaali ymmärrys moraalipaniikille keskeisistä viidestä piirteestä (Goode & Ben-Yehuda 1994ab). Nämä viisi piirrettä ovat nimetyn väestöryhmän käyttäytymisestä kannettu laajapohjainen huoli, vihamielisyys ryhmää kohtaan, yhteisymmärrys tilanteen huolestuttavuudesta, reaktion suhteetto-

muus ilmiön kokoon tai tosiasialliseen merkitykseen nähden, sekä muuntuvuus, jolloin kiinnostus ilmiöön on lyhytaikainen. (Taulukko 15.)

Taulukko 15. Sosiaalipummius moraalipaniikkina 2010-luvun Suomessa

Huoli	Suomalaiset ovat laajasti huolissaan viimesijaisella turvalla pitkään olleiden henkilöiden käyttäytymisestä, mikä heijastuu sosiaalisessa mediassa ja lehtien keskustelupalstoilla käytävänä aktiivisena keskusteluna sekä politiikassa aktivointi- ja karenssilainsäädännön muutoksina.
Vihamielisyys	Viimesijaisen sosiaaliturvan käyttäjistä osa määritellään sosiaalipummeiksi, joiden elämäntapa vahingoittaa yhteisön arvoja (työetiikka), intressejä (verot ja maksut) ja elämäntapaa (riippumattomuus).
Yksimielisyys	Suurin osa asiaan kantaaottavista sanomalehdistä, kansalaisista ja poliitikoista pitää käyttäytymistä paheksuttavana ja siihen puuttumista välttämättömänä;
Suhteettomuus	Sosiaalipummien määrää joko systemaattisesti liioitellaan ja tilastoja tulkitaan tavoitehakuisesti tai yksittäisten tapausten perusteella tehdään laajoja yleistyksiä ja yksioikoisia johtopäätöksiä.
Epävakaus	Sosiaalipummeihin kohdistuva julkinen huomio vaihtelee nopeasti. Ne saattavat nousta hyvinkin nopeasti yksittäisten esimerkkien seurauksena, mutta myös kadota sosiaalisen median ja politiikan agendoilta toisten moraalipaniikkien noustessa keskustelun kohteeksi. Toisaalta mikäli asia siirtyy poliittiseen valmisteluun moraalipaniikin ollessa vahvimmillaan, poliittiset uudistukset tehdään tästä huolimatta.

Viimesijaisen sosiaaliturvan käyttöön liittyvä moraalipaniikki määritellään yleensä sosiaalipummin käsitteellä. Sen tarkempi määrittely on monella tapaa hankalaa. Ensinnäkin sosiaalipummia ei voi määritellä ihmisen oman minuuden kautta samalla tavalla kuin esimerkiksi lasta, aikuista tai vanhusta. Ihmisen oma identiteetti ja sosiaalipummin käsite harvoin vastaavat toisiaan, joten ihmiset eivät yleensä määrittele itseään sosiaalipummeiksi. Poikkeuksena ovat lähinnä eräät nettikeskustelijat. Toiseksi sosiaalipummi ei myöskään ole hallinnollinen kategoria, jonka julkinen valta olisi määritellyt etuuksien ja palvelujen avulla. Se ei siis ole samalla tavalla ryhmä kuin esimerkiksi eläkeläinen, työttömyysturvan saaja tai sairasvakuutuspäivärahan saaja, jotka kukin ovat kytkeytyvät tiettyyn elämäntilanteeseen (ikään, työttömyyteen ja sairauteen).

Toisaalta suurimmalla osalla tätä lukua lukevista henkilöistä on ilmiöstä ainakin jonkinlainen sosiaalipummin käsitteeseen liittyvä ennakkoymmärrys, johon liittyy olennaiselta osaltaan omaan valintaan perustuva elämä vii-

mesijaisen sosiaaliturvan varassa, mitä pidetään eri tavoilla kunniattomana valintana. Sosiaalipummiksi määritellään työntekoa (sekä työharjoittelua, koulutusta ja kuntoutusta) tietoisesti välttelevä tai vieroksuva, viimesijaisella sosiaaliturvalla elävä henkilö, jonka kirjoittajat olettavat olevan tyytyväinen elintasoonsa, elämänlaatuunsa ja elämäntapaansa. Sosiaalipummin käsitteeseen liittyy myös ajatus toisten ihmisten hyväksikäyttämisestä tavalla tai toisella, jolloin sosiaalipummi määrittyy kunniattomaksi kansalaiseksi.

Taulukkoon 15 on tiivistetty sosiaalipummin käsite moraalipaniikkiteoriassa määriteltyjen viiden ulottuvuuden suhteen. Suomalaista media- ja poliittista keskustelua seuraavat henkilöt tunnistavat nämä teemat. Huolta ovat nostaneet esiin monet poliitikot eri aikoina. Yleensä kriittisyys käsitteellistetään poliittisessa keskustelussa sisäsiististi ilmaisuilla ”työn on aina kannatettava” tai ”sosiaaliturvalla elämistä ei voi suosia”. Ratkaisuksi on esitetty osallistavaa sosiaaliturvaa tai aktivointitoimenpiteitä. Vähemmän sisäsiisteissä kansalaiskeskustelussa pummit on haluttu lähettää tienreunoja siistimään ja suota kuokkimaan. Vihamielisyys on myös yleistä ainakin siinä mielessä, että käyttäytymistä ei ole pidetty hyväksyttävänä. Aiheesta on myös ollut laaja konsensus. Soraääniä on ollut harvassa. Ryhmää on selvästikin pidetty kunniattomana. Mittakaavan liioittelussa olennaista on ollut se, että kukaan ei oikein tiedä ongelman mittakaavasta, on sitten kyse viimesijaisen sosiaaliturvan väärinkäytöstä tai työstä kieltäytymisestä.

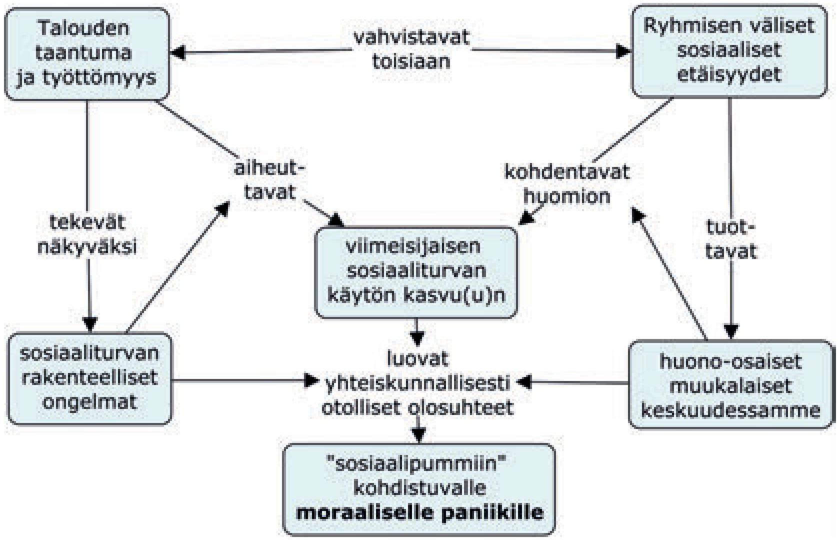
Kaikki moraalipaniikin käsitteeseen liittyvät viisi ulottuvuutta löytyvät sosiaalipummeista käydyistä keskusteluista. Sosiaalipummit myös luokittuvat moraaliseksi kategoriaksi, jossa monella tapaa hajanainen ryhmä määritellään (homogenisoidaan) ulkoisten ominaisuuksien perusteella. Tässä mielessä käsitteen moraalipaniikki ensimmäinen puolisko on perusteltu. Lähinnä keskusteltavaksi jää, missä määrin termin jälkimmäinen osa ”paniikki” jossakin määrin ylikorostaa kansalaisten ja poliitikkojen reaktiota. Suurin osa sosiaalipummeihin nähden kriittisesti suhtautumista henkilöistä ei ole paniikissa siinä mielessä kuin ihmiset ovat esimerkiksi joutuessaan suureen onnettomuuteen. Pikemminkin kyse on emotionaalisesta tilasta, jossa perustunteista aktivoituvat ainakin viha ja häpeä. Näin ollen termi paniikki kuulostaa yliam-

puvalta. Moraalinen suuttumus lienee osuvampi termi. Tässä on kuitenkin pidättäydytty vakiintuneessa moraalipaniikin käsitteessä.

Moraalipaniikki aiheutuu yhteiskunnallisista tekijöistä, joihin yhdistyy reaalinen ja konstruktionistinen ulottuvuus. Sosiaalipummi-ilmiö ei eroa tässä suhteessa muista moraalipaniikin kohteista. Keskeistä on nimenomaan ihmisten huomion herättävä tapahtuma tai muutos. Mikäli pitkäaikaistyöttömyys on korkeaa ja viimesijaisen sosiaaliturvan pitkäaikainen käyttö on laajamittaista, se ei välttämättä aiheuta suurempia tunteita tai epäilyksiä. Samaten käy, jos pitkäaikaistyöttömyys ja viimesijaisen turvan pitkäaikainen käyttö on alhaisella tasolla. Muutos aktivoi epäilyksiä. Nousukauden aikana viimesijaisen turvan käyttö voi aiheuttaa kritiikkiä henkilöitä kohtaan, jotka eivät nousukaudesta huolimatta työllisty tai muuten siirry pois viimesijaiselta turvalta. Vastaavasti laskukauden aikana viimesijaisen turvan menojen kasvu aiheuttaa epäilyksiä, mikäli käyttäjämäärät ja menot kasvavat ennakoitua nopeammin. Nousu- ja laskukausi ovat kuitenkin perinteisesti eronneet toisistaan sikäli, että nousukauteen on liittynyt valtiontalouden ylijäämä, kun taas laskukausina alijäämä on ollut merkittävä. 2010-luvulla tämä dynamiikka on jonkin verran muuttunut alijäämien muuttuessa varsin pysyviksi ilmiöiksi.

Yksinomaan menomuutokset eivät kuitenkaan selitä moraalipaniikkia. Erityisesti 2010-luvun Suomessa sosiaalipummius kytkeytyy yhtäältä viimesijaisen sosiaaliturvan institutionaalisissa rakenteissa ja toisaalta sosiaalisissa etäisyyksissä tapahtuviin muutoksiin (kuvio 19). Talouden taantuma kytkeytyy hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen ongelmiin, erityisesti syyperustaisen sosiaaliturvan ja viimesijaisen turvan (ennen kaikkea toimeentulotuen) yhteensovituksen haasteisiin. Haaste on tilapäiseksi tarkoitetun viimesijaisen turvan pitkäaikaiseksi muuttunut käyttö, joka kohdistuu ennen kaikkea toimeentulotukeen mutta myös työmarkkinatukeen. Yhteiskunnallisten jakojen ja erojen kasvu puolestaan tuottaa sosiaalisia etäisyyksiä meidän ja muiden välille, mikä tuottaa muukalaiset keskuudessamme -ilmiön (Saari 2015a).

Sosiaalipummeihin liittyvät moraalipaniikit eivät ole uusi ilmiö Suomen historiassa. Suuren laman (1991–1994) jälkeen ehkä merkittävin esimerkki



Kuvio 19. Sosiaalipummit moraalipaniikin kohteena

moraalipaniikista on keskustelu sosiaaliturvan väärinkäytöstä 1990-luvun lopun Suomessa. Sen yhteydessä ”moraalisena yrittäjänä” toimi kokoomuksen kansanedustaja Ben Zyskowicz. Hänen yhteistyönsä Iltalehden kanssa tuotti 1990-luvun lopulla useita artikkeleita, jotka yksittäisten esimerkkien perusteella tehtiin yleistyksiä sosiaaliturvan patologioista. Kansalaiset ottivat asiaan voimakkaasti kantaa. Aiheesta tehtiin myös selvitys (Hellsten & Uusitalo 1998). Keskustelu politisoitui nopeasti ja johti sosiaaliturvan väärinkäyttöä käsittelevän työryhmän perustamiseen. Sen helmikuussa vuonna 2000 julkaisema loppuraportti johti uudistuksiin tiedonvaihto-, seuranta- ja valvontajärjestelmissä (STM 2000d). [49]

Sosiaalipummius ei siis ole uusi moraalipaniikin kohde tai poliittisen keskustelun aihe. 2010-luvun keskustelut sosiaalipummeista ovat kuitenkin sikäli laadullisesti erilaisia, että ne kytkeytyvät historiallisesti ja temaattisesti samanaikaisesti julkisen talouden rahoituskriisiin, hyvinvointivaltion muutok-

[49] Vuonna 2015 asiaan liittyviä asiakirjoja ei enää löytynyt. Yksi tämän luvun kirjoittajista osallistui aihetta koskevaan poliittiseen valmisteluun ja keskusteluun.

seen sekä toisaalla tässä kokoelmassa kuvattuun sosiaaliturvariippuvuudesta käytyyn keskusteluun. Tämän ohella on samanaikaisesti tapahtunut sosiaalisen median ja internetin keskustelufoorumeiden läpimurto. Aikaisemmin sosiaaliturvaan kohdistuva kritiikki levisi ennen kaikkea iltapäivälehdistön välityksellä (McRobbie & Thornton 1995). 2000-luvulla tavalla tai toisella ihmisten mielenkiintoa herättävät uutiset leviävät kulovalkean tavoin sosiaalisessa mediassa, kuten Facebookissa ja Twitterissä. Nämä uutiset ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niistä on niiden jakavan henkilön ystäväpiirissä laajahko yksimielisyys. Käyttäen vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen yleistynyttä ilmaisua, ihmiset ovat omissa, pitkälti samalla tavalla ajattelevissa kuplissaan. Kiistanalaisempien teemojen luontainen purkautumiskanava ovat Internetissä olevat keskustelupalstat, joissa eri tavoilla toisiinsa nähden kriittiset näkemyksensä voi esittää anonyyminä, ilman sosiaalisia suodattamia. Eräät näistä keskustelupalstoista ovat sosiaalisen median julkisilla keskustelufoorumeilla, toiset eriasteisen anonyymeilla keskustelufoorumeilla.

Aineisto ja menetelmät

Eräs tapa kartoittaa työhaluttomuuden mittakaavaa on analysoida karenssien määrää. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) tätä hanketta varten tuottaman raakatilastojen mukaan vuonna 2014 (joka on viimeinen saatavissa oleva vuosi keväällä 2016) määrättiin kaikkiaan 77 200 karenssia moitittavan käyttäytymisen perusteella. Samalla yksilöllä voi olla lukuisia tapahtumia vuoden aikana. Karenssit jakautuivat kolmeen ryhmään. Työstä eroamisesta tai toimenpiteistä kieltäytymisestä aiheutuvia korvauksettomia määräaikoja oli noin 51 300. Näistä työstä eroamisen takia määrättyjä karensseja oli noin 26 000, työstä kieltäytymisestä määrättyjä karensseja noin 7 400, erilaisista toimenpiteistä kieltäytymisestä aiheutuvia karensseja noin 9 500 ja suunnitelmasta poikkeamia noin 8 560. Työssäolovelvoitteen täyttämättä jättämisestä määrättiin noin 19 500 karenssia. Näistä suurin osa nuoria henkilöitä, jotka eivät hakeneet koulutukseen. Toistuvan työstäkieltäytymisen perusteella määrättiin karenssi 6 333 kertaa, joista osa toistuvasti samoille henkilöille. Tämä luku

lienee lähimpänä ryhmää, joka voidaan määritellä ”työtä vieroksuvaksi”. Ryhmään lukeutuu kuitenkin myös henkilöitä, joilla on hoivavastuita, terveysongelmia tai muita samankaltaisia tekijöitä. Vaihteluväli 6 333:n ja 77 200:n välillä on huomattavan suuri, mikä osaltaan kertoo ilmiöön liittyvästä tulkinnanvaraisuudesta.

Viime vuosina työllistämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat lisääntyneet. Havainnollista on, että työvoimaviranomaiset tekivät vuonna 2013 noin 174 000 työtarjousta. Vuonna 2014 he tekivät jo 327 000 ja vuonna 2015 jo 385 000 tarjousta, ja vuonna 2016 työtarjousten määrä nousi edelleen, ja ennakkotietojen valossa niiden määrä on noin 450 000. Samalla myös (varsinaisten) työtarjouksista kieltäytymisten määrässä on tapahtunut muutos. Vuonna 2013 niitä oli 4 100, vuonna 2014 noin 7 400: 2015 alkaneen uuden politiikan seurauksena määrä nousi reiluun 17 300 ja vuonna 2016 joulukuussa arvio päättyvän vuoden työtarjouksista kieltäytymisten määrästä oli noin 18 000. Ilmeisin selitys työtarjousten ja kieltäytymisten määrän samanaikaiselle kasvulle on kvalifikaatioiden kohtaanto-ongelma, mutta se voi kertoa myös aikaisemmin varjoon jääneestä työhaluttomuudesta, ammatti-identiteettien ja tarjottujen työpaikkojen välisestä jännitteestä ja alueellisen liikkuvuuden aiheuttamista ongelmista.

Määrällisillä tarkasteluilla on ansionsa, mutta ne eivät kerro ilmiön kulttuurisesta käsittelystä ja siihen liittyvistä tunneaalloista. Käytännöllisin tapa analysoida sosiaalipummi-ilmiötä on hakeutua Internetin keskustelupalstoille ja selvittää, kuinka eri asemissa olevat suomalaiset käyttävät tuota käsitettä nettikeskusteluissa. Teema ei kuitenkaan ole tarkkaan rajattu, vaan se kytkeytyy lukuisiin muihin teemoihin, kuten mielenterveyteen ja taloudelliseen tilanteeseen. Eräissä keskusteluaiheissa se on kuitenkin voimakkaammin esillä kuin toisissa. Tavoitteena on hakea internetin keskustelupalstoilta esiin ne sosiaaliturvaan liittyvät keskustelut, joissa aiheeseen liittyvä suomalaisten moraalipaniikki on voimakkaimmillaan. Tekemämme kartoituksen mukaan ne kytkeytyvät lähes poikkeuksetta sosiaalipummin käsitteeseen. Tämän ohella sillä on kytkentöjä uusavuttomuuteen ja laiskuuteen.

Tutkimuksen aineisto on kerätty Suomi24-keskustelupalstalta. Suomi24-keskustelupalsta valittiin aineiston keräämisen lähtökohdaksi, sillä kyseessä on Suomen suurin keskustelupalsta. Se on maksuton ja kaikille avoin keskustelukanava, jossa mielipiteitä voi vaihtaa omalla nimellä, nimimerkillä tai anonyymisti. Jokainen kirjoittaja on itse vastuussa omasta kirjoituksestaan, mutta sääntöjen vastaiseksi määritellyt viestit poistetaan. Suomi24-keskustelupalsta jakautuu useisiin pääaihealueisiin, jotka vastaavasti jakautuvat useisiin alateemoihin. Kommentteja ja uusien ketjujen avauksia voidaan poistaa palvelusta moderaattorin toimesta jälkikäteen mikäli ne rikkovat lakia tai foorumin käyttösääntöjä. Kirjoittaja valitsee, kommentoiko jotakin aikaisempaa ketjua vai avaako uuden ketjun. Uusi ketju avataan aina johonkin hierarkian alafoorumeista. Suomi24 Keskustelut -foorumi jakautuu yhteensä yli 3 000 alafoorumiin, jotka muodostavat foorumin sisältöhierarkian. Keskustelumääriltään suurimpia päätason alafoorumeita ovat Yhteiskunta (24 % kommenteista ja 10 % katselukerroista), Suhteet, Paikkakunnat, Ajoneuvot ja Liikenne, Tiede ja tekniikka, Viihde ja Kulttuuri, sekä Terveys. Kukin päätason alafoorumi jakaantuu vielä alafoorumeiksi jopa kuudennelle tasolle saakka. Aineiston kokonaismäärä vuonna 2015 laskettuna oli 53,4 miljoonaa kommenttia, jotka sijoittuivat johonkin 6,8 miljoonasta keskusteluketjusta. Sanojen kokonaismäärä oli 2,2 miljardia. Eräs mittari joka kuvastaa kävijämääriä ovat keskusteluketjujen lukukerrat: näiden määrä vuonna 2015 oli 3,5 miljardia. (Lagus ym. 2016.)

Suomi24:ssä purkautuu sosiaalipummeihin kohdistuva kritiikki. Viimesijaiseen turvaan myönteisesti suhtautuvia keskusteluja on löydettävissä toisista teemoista ja toisilta foorumeilta. Esimerkiksi leipäjonoja koskevat keskustelut ovat selvästi moniulotteisempia kuin sosiaalipummikeskustelut, joissa on usein jo lähtökohtaisesti tuomitseva perussävy. Nimimerkin suojassa tapahtuvaan näkemysten vaihtoon perustuvaan Suomi24:een kanavoituu suodattamattomia arvioita, vaikka keskusteluista poistetaan hyvän maun vastaiset kommentit. Sen lempinimi ”Suoli24” havainnollistaa tätä ulottuvuutta. Näiden ohella erilaiset tietoiset provokaatiot ovat osa Suomi24:n arkipäivää. Toi-

selta puolen aineistossa on runsaasti analyyttista ja asiassa pysyvää keskustelua, jossa kommentit kytketään tutkimuksiin tai linkitetään uutisiin.

Suomi24:sta kerättiin kaksi aineistoa. Ensimmäinen aineisto on 10 %:n otos kaikista Suomi24-keskusteluista. Aineistosta tehtiin sanahaku sanalla sosiaalipummi sekä siihen kytkeytyvillä sanoilla. Tekstihaut on toteutettu Kielipankissa Korp-työkalulla, joka löytyy osoitteesta http://korp.csc.fi/. Aineistoksi siellä on valittu Suomi24, joka koostuu kymmenestä osa-aineistosta. Ne sisältävät Suomi24 Keskustelut -foorumissa käydyn keskustelun ajalta 2001–alkusyksy 2016, lukuun ottamatta seksiaiheista alafoorumia joka ei ole Kielipankissa mukana. Hakua muodostettaessa lähdimme liikkeelle sanan vartalolla ”pummi”, ja tarkastelimme ensin, mitä kaikkia erilaisia sanoja tällä aineistosta löytyy. Korpissa aineisto on analysoituna lingvistisesti siten, että kustakin sanasta on tallennettuna myös sen perusmuoto. Kun haimme sanoja tarkoituksena löytää ”pummi”-keskustelua, löytyi 3 774 erilaista perusmuotoa joiden osana oli sana ’pummi’. Näiden perusmuotojen esiintymiä eri taivutusmuodoissaan löytyi keskusteluista yhteensä yli 70 000 kappaletta. Yleiskielisempää sanastoa edustivat sanat ”pummi” ja ”sosiaalipummi”. Runsas erilaisten perusmuotojen määrä kertoo luovasta kielenkäytöstä ja produktiivisesta yhdyssanojen muodostamisesta joka on keskusteluille ominaista. Sanojen joukossa oli esim. sossupummi, loinenpummi, loinenpummiyrittäjä, työtönpummi, tukipummi ja pummieliitti, sekä pummata-verbin erilaiset muodot. Tarkasteltaessa lausekonteksteja joissa haetut sanat esiintyivät, kävi ilmi että sana ”pummi” viittasi usein myös ”pummilla matkustamiseen” tai rahan pummaamiseen kaverilta. Nämä haluttiin rajata ulos tarkastelusta. Sosiaalitukia koskevaa pummi-keskustelua varten tarkemman tarkastelun kohteeksi valittiin sanastoksi perusmuodot ”sosiaalipummi” ja ”sossupummi”.

Toinen aineisto koostuu 104 kansalaiskeskustelusta, joka on koostettu Suomi24-keskustelupalstalta kerätyistä työttömien työhalukkuutta käsittelevistä keskusteluista. Aineiston kerääminen aloitettiin aihepiirin mukaisesti tarkastelemalla ”työ ja opiskelu” ja ”yhteiskunta” pääaihealueiden alle jakautuvia yksityiskohtaisempia keskustelualueita, kuten ”potkut ja työttömyys”, ”köyhyys”, ”syrjäytyminen” ja ”yhteiskunnan tuet ja avustukset”. Suurin osa aineistoon

mukaan otetuista keskusteluista sijoittui näiden aihealueiden alle. Keskusteluista valittiin ne, joiden aloitusviesti sisälsi kommentointia ennen kaikkea työttömien työhalukkuudesta, mutta myös vastikkeellisesta sosiaaliturvasta ja kansalaispalkasta. Valinnassa otettiin huomioon keskustelut, joiden aloitukset oli julkaistu vuoden 2010 tammikuun ja vuoden 2015 heinäkuun välisenä aikana. Aineistoon otettiin mukaan keskustelut, joissa aihetta oli kommentoitu vähintään 25 vastikkeen verran. Aineiston rajauksessa kiinnitettiin huomiota myös sisältöön. Keskustelut, jotka sisälsivät vain keskustelijoiden keskinäistä, aiheeseen liittymätöntä sananvaihtoa, rajattiin aineistosta pois. Aineiston täydentämiseksi lopuksi tehtiin useita sanahakuja keskustelupalstan hakukentässä niillä sanoilla ja ilmauksilla, joita jo aineistoon valituissa keskusteluissa toistui. Tällöin löytyi vielä joitakin aihepiiriä käsitteleviä keskusteluja myös muiden pääaihealueiden alta.

Toisen aineiston analyysi aloitettiin lukemalla lävitse kaikki keskustelut ennakkokäsityksen luomiseksi. Samalla tekstiä muokattiin sähköisesti niin, että pitkiä, useita asioita käsitteleviä kappaleita pilkottiin ja lyhyitä yhden tai kahden lauseen kappaleita liitettiin yhteen. Tämän jälkeen aineisto käsiteltiin QSRnVivo-ohjelmalla. Koodausyksikkö oli yhtä asiaa koskeva tekstikappale. Sama kappale voitiin koodata useampaan kokonaisuuteen. Kaikkia ohjelman sallimia mahdollisuuksia ei voitu hyödyntää, koska esimerkiksi kirjoittajien taustatietoja ei ollut käytettävissä.

Aineisto käytiin systemaattisesti lävitse. Keskustelut jaettiin kuuteen puuhun ja niiden oksiin. Puut olivat yhteiskunnallinen keskustelu, työmarkkinoiden toiminta, maahanmuuttajat, moraalisuus, etuuksien maksajat ja käyttäjät. Aineisto alkoi toistaa itseään noin kolmenkymmenen keskustelun jälkeen. Uusia oksia ei noussut enää esiin satunnaisia ajankohtaisia havaintoja huolimatta. Näitä olivat muun muassa työryhmä osallistavasta sosiaaliturvasta ja sosiaalipummi Tatu. Nämä voitiin sovittaa jo olemassa oleviin oksiin. Lisäksi eräissä tapauksissa eräitä alaoksia oli mahdollista yhdistää puiden välillä laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Tällöin oksa yhdistettiin siihen puuhun, jossa oli enemmän havaintoja. Kaikki 104 keskustelua kuitenkin käytiin systemaattisesti lävitse. Kaikkiaan aineistoa voi pitää aiheen selvittämisen kannalta riittävänä. Mah-

dollista tietenkin on, että jollakin toisella keskustelufoorumilla olisi noussut esiin muita teemoja tai teemojen ja alateemojen suhteellisessa esiintyvyydessä olisi ollut huomattavia eroja. Ilmeisiä puuttuvia teemoja ei kuitenkaan ollut ehkä lukuun ottamatta lapsia ja omaishoitoa. Kaikkineen aineistoa voi pitää tutkimuksen tarkoituksiin riittävänä.

Tarkastelemme sosiaalipummeja kahdesta näkökulmasta. *Makrotason* keskustelussa louhimme aineistoa ja tarkastelemme sosiaalipummiutta yhteiskunnallisena ilmiönä. Tässä tapauksessa sosiaalipummi-käsite heijastelee yhteiskunnan muutosta ja ajankohtaisia yhteiskuntapoliittisia teemoja. Tavanomaisin teema on työntekijöiden ja työnantajien kohtaamattomuus työmarkkinoilla. *Mikrotasolla* tarkastelun ytimessä on ihmisten tulkinnat yksittäisistä pummeista. Tekstit ovat usein ikään kuin kasvokkaisia sikäli, että ihmisillä on useimmiten ollut mielessä joku nimettävissä tai tunnistettavissa oleva yksilö tai ryhmä.

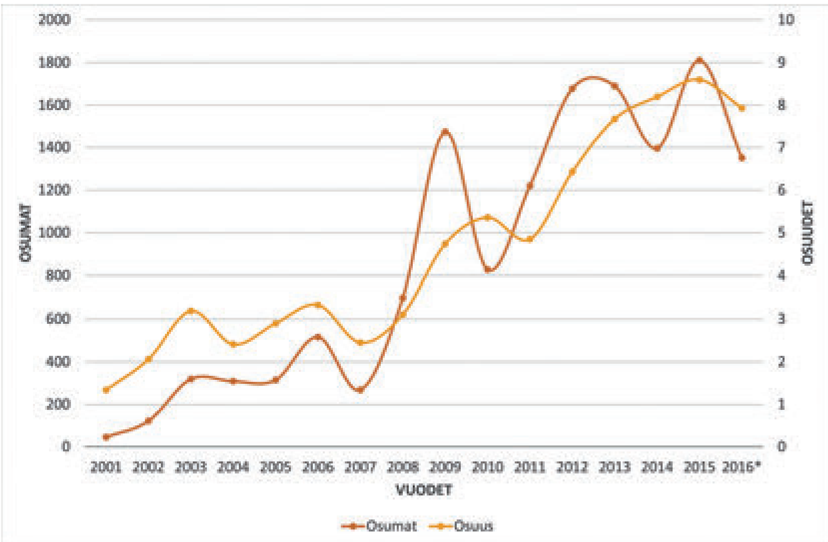
Makrotaso

Sosiaalipummi on negatiivinen käsite ja sikäli omiaan luomaan voimakkaita reaktioita. Samalla se mahdollistaa suomalaisten ”intensiivisten arvostusten” esiintuomisen. Internetin keskustelupalstat ovat alttiita tavallista ”kovemmalle” tai suorasukaisemmalle kielenkäytölle, joten sosiaalipummeja koskevan keskustelun voi olettaa olevan varsin aggressiivista. Tätä taustaa vasten oli yllättävää havaita keskustelun olevan pääsääntöisesti rakentavaa ja eri näkemyksiä kunnioittavaa. Toki poikkeuksiakin oli, jolloin keskustelu meni nopeasti nimittelyyn ja henkilökohtaisuuksiin. Näillä keskusteluilla ei ole analyyttista merkitystä muuten kuin äärimmäisten tunteiden tulkkina, joten ne on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Kuviossa 20 on vuosittain laskettuna näiden kahden sanan suhteellinen osuus kaikesta foorumin keskustelusta. Haussa on siis laskettu virkkeet, joissa on perusmuodossa oleva sana ”sosiaalipummi” tai ”sossupummi”. Yhteensä näitä oli 14 041 kappaletta, joista sosiaalipummeja oli 8 071 ja sossupummeja 5 970. Ulkopuolelle jäävät väärinkirjoitetut sanat (esim. sosupummi) tai muut

vaihtoehtoiset tavat ilmaista luultavasti samankaltainen ajatus (esim. työtönpummi). Kuvasta nähdään että sosiaalipummi-keskustelu on melko tasaisesti noussut vuosien kuluessa sekä absoluuttisesti että suhteellisesti. Kuukausitason tarkastelussa (ei näytetty tässä) aineistosta löytyy piikkejä, eli ajankohtia jolloin keskustelu on erityisesti ryöpsähtänyt foorumeilla, laantuakseen myöhemmin. Keskustelun piikit saattavat liittyä ajankohtaisiin tapahtumiin tai uutisiin – näitä ei kuitenkaan tässä tarkastelussa ole erityisesti kartoitettu.

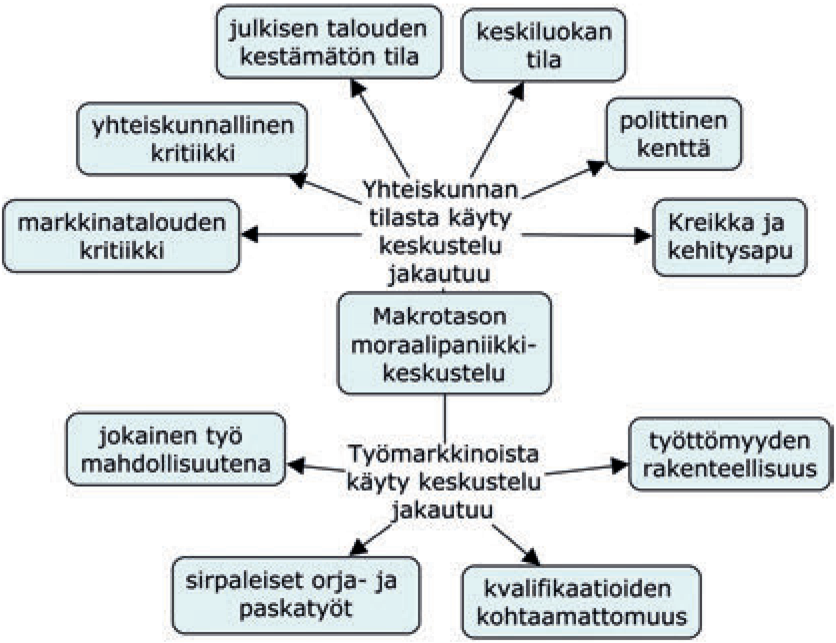
Sosiaalipummi-ilmiön ymmärtämiseksi se on syytä asettaa suomalaisen yhteiskunnan tilasta käytyihin kehyksiin. Tämä keskustelu jakautui kuuteen keskenään ristiriitaiseen teemaan (kuvio 21). *Markkinatalouden kritiikissä* markkinoiden toimintaa pidettiin ihmistä alistavana kasvottomana vallankäyttönä, jossa ihmiselle ei anneta oikeutta olla ihminen. Aiheeseen liittyi myös laajat keskustelut kapitalistien ahneudesta. *Yhteiskuntakritiikissä* systemaattista huomiota kohdistettiin eriarvoistaviin prosesseihin. Näihin liittyi



Kuvio 20. Sosiaalipummi-käsitteen osumat ja suhteellinen yleistyminen Suomi24-aineistossa
(Lähde: Suomi24-aineisto)

usein ymmärrystä sosiaaliturvalla eläviä kohtaan. Samalla tavalla viimesijainen turva nähtiin yhteiskuntarauhan ehtona. *Julkisen talouden kestämättömästä tilasta* käydyissä keskusteluissa alleviivattiin systemaattisesti työvoimapalvelujen ja sosiaalitoimen asiakasmäärien alentamisen välttämättömyyttä. Ratkaisuja haettiin paremmista kannustimista ja työmarkkinoiden toiminnan uudistamisesta. Samalla usein korostui näkemys, että kapitalistin tehtävänä ei ole työllistää tai huolehtia yhteiskunnan sosiaalisesta koheesiosta, vaan tehdä voittoa selviytyäkseen kilpaillussa ympäristössä: niinpä yritykset tekevät valintansa yksinomaan tuosta näkökulmasta.

Keskiluokkaa koskevat näkemykset jakautuivat kahteen alakokonaisuuteen. Yhtäältä heitä pidettiin kylminä ja etäisinä, jotka eivät ymmärrä heikossa asemassa olevien elämää. Toisaalta keskiluokan verotaakkaa pidettiin koh-



Kuvio 21. Sosiaalipummit: makrotaso
(Lähde: Suomi24-aineisto)

tuuttomana ja verotuksen uudistamista välttämättömänä. *Poliittisista kenttää* dominoi kahta puoluetta koskevat näkemykset. Kokoomus määriteltiin useimmiten ”Sekoomukseksi”, jolla ei ole juurikaan ymmärrystä tavallisten ihmisten elämästä. Sosiaalidemokraatit puolestaan tulkittiin enimmäkseen työttömyyttä aiheuttavaksi puolueeksi, joka luo työmarkkinoille työllistymistä hankaloittavia jäykkyyksiä. *Kreikka ja kehitysapu* nousivat teemana esiin ennen kaikkea selityksenä sille, miksi köyhyys Suomessa lisääntyy, mutta myös esimerkkinä hallituksen toimintakyvyttömyydestä.

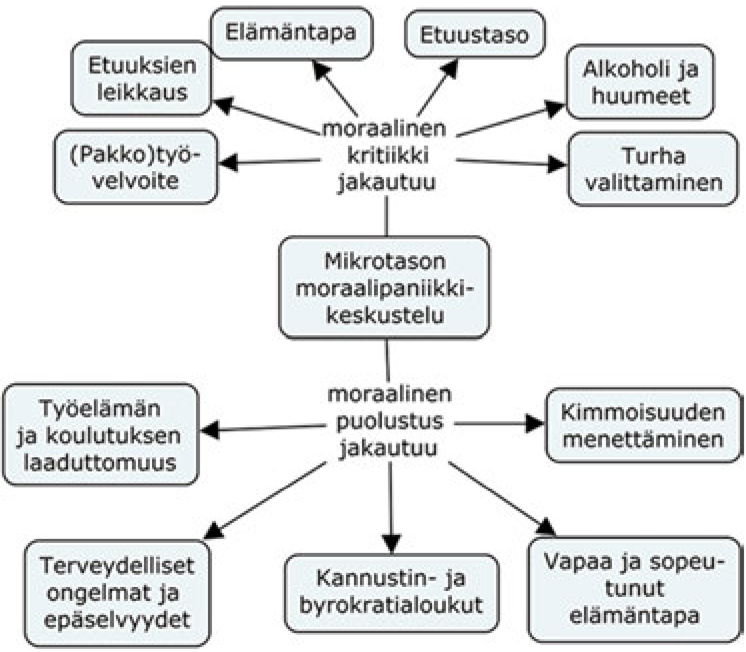
Toisen kokonaisuuden muodostivat palkkatyötä, työmarkkinoita ja työllistämistä koskevat näkemykset. Mielipiteiden kirjo oli laaja ja erilaiset mielipiteet olivat usein ristiriidassa toistensa kanssa. Varsin laaja periaatteellinen yksimielisyys oli siitä, että työ on itsessään arvokasta, mutta näkemykset kuitenkin erosivat työn tekemisen ehdoista. Eräiden mielestä jokainen työmahdollisuus on käytettävä hyödyksi muun muassa koska sillä on pitkällä aikavälillä myönteinen vaikutus. Tätä myönteistä tulkintaa tuettiin usein omakohtaisin esimerkein. Toisten mielestä tulkinta ei ole ongelmaton. He kiinnittävät huomiota muun muassa matalapalkkatöihin liittyviin kannustinongelmiin ja pakkotyöllistämisen (”orjatyön”) epäreiluuteen, koska suurin osa työttömistä ei ollut työharjoittelun tarpeessa ja työn teettäminen yhdeksän euron korvausta vastaan katsottiin kohtuuttomaksi varsinkin kun moni työntekijä sai samankaltaisesta työstä täyttä palkkaa. Myös näissä tapauksissa oli paljon omakohtaista kuvausta.

Näiden ohella oli kaksi laajaa keskustelua. Työntekijöiden taitojen ja ominaisuuksien sekä työmarkkinoilla vaadittavien taitojen *yhteensopivuudesta* käytiin laajaa keskustelua. Näissä korostui jatkuva koulutusvaatimusten kasvu ja työmarkkinoille soveltumattoman koulutuksen aiheuttamat haasteet sekä iän merkitys työnsaannin ja työttömyyden syynä. Näihin liittyen työnhakijat kertoivat runsaasti omia kokemuksiaan sekä onnistumisista että epäonnistumisista. Samaten paljon keskustelua herättivät vaatimukset uudelleenkouluttautumisesta, mikäli työmarkkinoilla ei ollut ammattitaidolle kysyntää omalla alallaan. Näistä eniten tunteita nosti vaatimus kouluttaa teollisuuden miehiä naisvaltaisille hoiva-aloille. Tämä kysymys oli ainoa, jossa sukupuolen

merkitys korostui. Samaten käytiin keskustelua työttömyyden yleisyydestä ja rakenteellisuudesta. Tämän keskustelun ytimessä oli näkemys massatyöttömyydestä työllistymisen usein ylivoimaisena esteenä. Muut teemat, kuten pimeä työ ja erilaiset karenssit olivat näissä keskusteluissa vähäisessä roolissa.

Mikrotaso

Mikrotason pummikeskustelun perussävy oli voimakkaan moraalinen (kuvio 22). Ensimmäinen teema oli *työvelvoite*. Kirjoittaja toisensa jälkeen vaati jokaista työtöntä ja toimeentulotuella olevaa velvoite- tai pakkotöihin. Heidän käsityksensä mukaan työkykyisen pitää tehdä aina työtä etuutta vastaan. Klas-



Kuvio 22. Sosiaalipummit: mikrotaso
(Lähde: Suomi24-aineisto)

siset esimerkit suon kuokkimisesta ja tienvarsien siivoamisesta tulivat usein esiin. Tarjottavat työt olivat perinteisiä koulutusta vaatimattomia tehtäviä, joihin liittyi myös vaatimus fyysisestä työstä. Sosiaalipummeille ei ollut tarjolla koneita, vaan lapioita ja vesureita, mikä osaltaan alleviivasi työn rangaistus- ja velvoiteluonnetta. Näkemykset olivat varsin yksimielisiä lukuun ottamatta vanhusten ja lasten kanssa tehtävää työtä, johon liittyen monet huomauttivat pätevyysvaatimuksista ja luottamuskysymyksistä. Samaten väliin huomautettiin työvoiman lisätarjonnan työmarkkinoita sotkevasta ja palkkoja laskevasta vaikutuksesta.

Toinen yhtä tärkeä teema liittyi *etuuksien leikkaamiseen*. Suurin osa keskusteluista oli ehdottomia, mitä tulee vastikkeettomiin etuuksiin: joko niitä ei pitäisi olla tarjolla lainkaan tai niiden tasosta pitäisi leikata puolet pois. Pummien katsottiin valinneen vapaaehtoisesti elämäntapansa, joten he vastaavat myös valintojensa seurauksista. Työstä kieltäytyjällä ei heidän näkemyksensä mukaan ollut oikeutta etuuksiin tai ”yhteiskunnan” tukeen. Pehmeämpi suhtautuminen oli ansioturvaan, johon liittyi aikaisempien ansioihin liittyvä legitimiteetti. Myös tämän ryhmän kohdalla etuuksilla vetelehtimiseen suhtauduttiin kielteisesti. Näihin etuuksiin kuului myös vuorotteluvapaa, joka tulkittiin harvoissa siihen liittyvissä kommenteissa laiskottelun muodoksi, jota yhteiskunnan ei pitäisi tukea.

Pummien *elämäntapaan* liittyviä kommentteja tuli laajalta rintamalta. Kirjoittajat tulkitsivat sosiaaliturvalla elämisen vastuuttomaksi ja vapaaehtoisen sosiaaliturvalla elämisen loisimiseksi, jota suomalaisen yhteiskunta ei kestä moraalisen selkärangan taittumatta. Silmiinpistävää oli sanan ”loinen” systemaattinen ja kohdennettu käyttö. Tämän moraalisen pahennuksen ytimessä oli nuoret miehet, jotka eivät hakeutuneet koulutukseen, kuntoutukseen tai työelämään, vaan elivät veronmaksajien rahoilla: veronmaksajaksi määrittyi usein kirjoittaja itse, joka piti sosiaalipummeja henkilökohtaisina riistäjinään.

Elämäntapaan liittyi kaksi muuta sitä lähellä, mutta kuitenkin analyyttisesti siitä erillään olevaa asiakokonaisuutta. *Etuuksien käyttö* vaivasi keskustelijoita kovasti ja niiden taso arvioitiin korkeaksi ja saaminen helpoksi. Useissa keskusteluissa arvioitiin etuuksien tasoa ja verrattiin sitä palkkatasoon, josta

vähennettiin kulut ja verot, jonka jälkeen työssäkäynti arvioitiin järjettömäksi toiminnaksi. Etuuksia sai liian helposti ja erityisesti karenssien välttely oli liian yksinkertaista. Näissä keskusteluissa syyllisyys pummin tilaan jakautui tasaisemmin hyvinvointivaltion ja pummin kesken: molemmat määriteltiin vastuuttomiksi. *Alkoholin ja huumeiden käyttö* tulkittiin pummin elämän olennaiseksi osaksi. Alkoholiin suhtautuminen oli moniulotteista. Yhtäältä viinanjuontia ikään kuin kadehdittiin, koska pummeilla oli mahdollisuus ”vetää viinaa kaksin käsin” kaiket päivät. Toisaalta pummien juopumusta paheksuttiin ja heidät rinnastettiin puistoissa ja toreilla istuviin alkoholisoituneisiin miehiin. Huumeisiin liittyvät huomiot olivat vähäisempiä, ja ne liittyivät joko vastuuttomaan käyttäytymiseen tai pimeiden tulojen hankkimiseen.

Samaan teemaan liittyi myös *turha valittaminen*. Tähän ryhmään kuuluivat kaikki huomautukset työelämän huonosta laadusta tai alhaisista palkoista sekä etuuksien alhaisesta tasosta. Perusohje näistä valittaville oli suun kiinni pitäminen ja työhön meneminen. Myös näissä keskusteluissa korostui kunnialliseen käytökseen liittyvä itsensä työllistämisnormi. Erityisesti viimesijaisella sosiaaliturvalla elävät nuoret miehet olivat piikki keskustelijoiden lihassa.

Keskustelufoorumeilla myös viimesijaisen sosiaaliturvan käyttäjät saavat äänensä kuuluville: varsin usein keskusteluketjun itse asiassa aloittavat sosiaaliturvan käyttäjät, jotka pohtivat elämäntilanteeseensa liittyviä erityispiirteitä. He myös vastaavat heille esitettyihin kysymyksiin ja kritiikkeihin, mikä rikastuttaa keskustelupalstoja. Varsinaisten keskustelujen ohella avauksista osa on tietoisia provokaatioita, joissa keskustelija asettautuu sosiaalipummin asemaan ja ylistää elämäntavan parhaita puolia. Mikäli keskustelu on ilmiselvästi provokaatio, provokaattorin näkemykset on poistettu aineistosta: sen sijaan niihin vastanneiden henkilöiden kommentteja on käytetty aineistona.

Tärkeän osan sosiaalipummien argumenteista muodostavat tekijät, jotka heidän käsityksensä mukaan legitimoivat heidän elämäntilanteensa. Näistä tekijöistä merkittävimmät liittyvät *työelämän ja koulutuksen laatuun*. Kirjoittaja toisensa jälkeen moittii sekä työelämää että koulutuksen tarjoajia. Työelämä on riistoa ja turhauttavaa. Tältä osin huomio ei kohdistu niinkään palkkaan, vaan työn sisältöön. Se ei kirjoittajien mukaan ole vaivan arvoista. Koulutuk-

sesta ei ole mitään hyötyä, koska se joko on huonolaatuista tai ei muuten vastaa työelämän tarpeisiin: tämän ohella pummit ajattelevat omaavansa jo muutenkin riittävän koulutuksen. Kaiken kaikkiaan työelämään ja koulutukseen liittyvät vaihtoehdot sosiaaliturvariippuvuudelle maalataan hyvin synkin värein.

Terveysongelmat muodostavat toisen merkittävän legitimoivan teeman. Sosiaalipummit kokevat työelämän henkisesti ahdistavaksi ja arvioivat toimintakykynsä vähäiseksi. He eivät olleet varsinaisesti mielenterveyskuntoutujia, vaan enemmänkin työelämässä ja työelämään väsyneitä. Ryhmässä on allergioista, tuki- ja liikuntaelinten vaurioista ja muista samankaltaisista tekijöistä kärsiviä henkilöitä, jotka kokevat työelämän heidän kannaltaan huonoksi tai mahdottomaksi vaihtoehdoksi. He eivät kuitenkaan ole riittävän sairaita päästäkseen sairauspäivärahalle tai työkyvyttömyyseläkkeelle.

Työelämän vetovoimaa vähentää edellä mainittujen tekijöiden ohella kaksi muuta asiakokonaisuutta. Niiden legitimiteetti ei ole yhtä vahva, mutta niillä on kuitenkin varsin laaja kannatus tuossa ryhmässä. Ensimmäinen on *kannustinloukku*, eli liian matala palkka suhteessa etuuksiin. Yleensä tämä tilanne sanoitetaan kannustinongelmana. Se on monelle kirjoittajalle todellisuutta sikäli, että he arvioivat nettotulojen lisäyksen varsin vähäiseksi. Vielä vähäisemmäksi lisäys jää, mikäli otetaan huomioon työssäkäyntiin liittyvät kulut, kuten uudet vaatteet, matkat ja mahdolliset päivähoitomaksut. Suurin osa tähän ryhmään kuuluvista olisi hakenut töitä matalapalkka-aloilta. Toinen samankaltainen teema oli *epäreilu palkkaus*. Työ katsottiin saatavaan palkkaan nähden liian haastavaksi. Suurin osa tähän teemaan liittyvistä havainnoista ei liittynyt niinkään työehtosopimuksen mukaan tehtävään palkkatyöhön, vaan kuntouttavasta työtoiminnasta saatavaan päiväkorvaukseen. Se katsottiin liian matalaksi todellisiin kuluihin ja työn vaativuuteen nähden. Yleisemmin kuntouttava työtoiminta katsottiin myös työntekijän omanarvontuntoa loukkaavaksi, koska he olivat aikaisemmin tehneet samankaltaista työtä täydellä palkalla.

Sosiaalipummin elämäntapaan liittyi kolme toisiinsa kytkeytyvää teemaa, jotka kaikki olivat tavalla tai toisella valtaväestön moraalikäsitysten vastaisia. *Siedettävällä elämällä* tarkoitetaan elämää viimesijaisilla etuuksilla, joihin yh-

täältä liittyy vapaus työelämän pakoista ja toisaalta työttömyys yhdistettynä elämänhallintaan. Pitkittynyt työttömyys tulkittiin vapautena oppia uusia asioita, toteuttaa itseään, tehdä vapaaehtoistyötä tai toipua työelämän rasituksista. Taloudellinen tilanne oli siedettävä velkojen ollessa vähäisiä ja työelämään ei ollut erityistä kaipuuta. Lomailuksi riittivät vierailut Tallinnassa ja mökkivierailut. Henkilöt olivat sekä aikaisemmin pitkään työelämässä että keski-ikäisiä, mutta "lopullisen armahduksen" tuovalle työeläkkeelle oli vielä toistakymmentä vuotta. Monet kirjoittajat kannustivatkin työelämässä olevia valitsemaan saman tien.

Toinen keskeinen teema oli *niukoilla etuuksilla eläminen*. Viimesijaisella turvalla eläminen aiheutti niukkuutta, joka oli kuitenkin hallittavissa, mikäli terveys säilyi ja isompia hankintoja ei ollut. Pelivaraa ei taloudessa kuitenkaan ollut, joten pienetkin ylimääräiset menot aiheuttivat ahdistusta ja niukkuutta. Suurin huoli oli terveys, johon liittyviin ylimääräisiin menoihin ei ollut varaa. Samaten vuokrien jatkuva nousu oli toistuvan kiroilun aihe. Monet olivat luopuneet autosta ja vähentäneet vakuutuksia.

Kolmas teema oli *varsinainen pummina eläminen*. Aikaisemmin todetusti osa näistä kirjoituksista saattoi olla keskustelun synnyttämiseksi tuotettuja provokaatioita. Nämä tapaukset jätettiin tarkastelun ulkopuolelle. Muuten nämä pummikuvaukset keskittyivät elämäntavan kuvailuun. Kuvauksien perusteella he olivat enimmäkseen nuoria ja naimattomia miehiä, joilla ei ollut selvää käsitystä työelämästä tai koulutukseen liittyviä tavoitteita. Eräillä heistä oli naisystäviä, jotka osaltaan tukivat elämää, mutta suurin osa haki taloudellisen turvan sosiaalitoimistosta ja Kelasta. Etuudet nähtiin luovuttamattomiksi oikeuksiksi tai saavutetuiksi eduiksi. Niiden tasoa pidettiin alhaisena ja asumismenoja kohtuuttoman suurina, koska ne ylittivät usein toimeentulo- ja asumistuessa hyväksyttävän maksimitason. Elämäntavan myönteisinä puolina pidettiin vapaa-ajan vapautta. Muutamassa tapauksessa elämäntapaa pidettiin ekologisesti kestävämpänä koska kulutus oli vähäisempää ja matkailuun ei käytetty rahaa. Työssäkäyviä pidettiin usein vähän tyhminä. Rahoittajien elämäntapaan liittyviin näkemyksiin vastattiin joko niukasti tai nuivasti. Keskeisenä keskusteluteemana oli toimeentulotuen leikkausten tai karenssien vält-

tely. Pummit jakoivat keskusteluissa kokemukseen perustuvia tietoja muun muassa siitä, miten koulutuksesta ja työstä voi kieltäytyä ilman sanktiota.

Kimmoisuuden menettäminen muodosti viimeisen teeman. Nämä kirjoittajat olivat aikoinaan jääneet sivuun työelämästä yleensä irtisanomisen takia ja pitäneet työttömyyttä tervetulleena elämänvaiheena ennen paluuta takaisin työelämään. Työelämään ei kuitenkaan ole ollut paluuta. Useat mainitsevat syyksi työmarkkinoiden muutoksen tai ikäsyrjinnän, mutta myös pitkittyneen työttömyyden aiheuttama stigma näyttäytyi merkittävänä tekijänä. Jatkuvat epäonnistumiset työnhaussa yhdistettynä etuuksien alhaiseen tasoon heikensivät elämänhallintaa ja tulevaisuudenodotuksia. Terveysongelmat olivat yleistyneet ja koulutus vanhentunut. Tulevaisuus näyttäytyi synkkänä. Ylipäätään elämä ei mennytkään työttömänä niin kuin oli suunniteltu.

Kaiken kaikkiaan sosiaalipummien arvostelijoiden ja viimesijaisen turvan käyttäjien välit olivat varsin jännittyneitä ja keskustelu varsin polarisoitunutta. Kaikesta ei kuitenkaan oltu eri mieltä. Heitä nimittäin usein yhdistivät maahanmuuttoon liittyvät näkemykset. Monet kirjoittajat näkivät maahanmuuttajat etuoikeutettuna ryhmänä, jolla oli paljon oikeuksia ja vähän velvollisuuksia. He määrittivät maahanmuuttajat pahimman luokan sosiaalipummeiksi. He käyttivät paljon etuuksia, heillä oli suuret perheet ja ”sossu” maksoi heille sellaisia tavaroita ja palveluita, joita valtaväestölle ei ollut tarjolla. Kirjoittajat myös kertovat ensimmäisen ja toisen käden esimerkkejä maahanmuuttajien saamien tavaroiden ja palvelujen suuresta määrästä. Viimesijaisen turvan käyttäjät puolestaan legitimoivat etuuksien käyttöään ”somaleilla”, ja sanoivat menevänsä töihin, vasta kun maahanmuuttajatkin menevät. Näiden varsin leimaavien keskustelujen rinnalla oli sitten erillinen alateema, jossa maahanmuuttajat joko veivät suomalaisten työt (ja eräissä tapauksissa naiset) tai tekivät töitä laiskojen suomalaisten sijasta. Edellisestä olivat esimerkkeinä Suomeen työhön tulleet virolaiset, jotka vievät lapsilisät kotimaahansa. Jälkimmäisessä tapauksessa erityistä ryhmää ei nimetty.

Moraalipaniikin aikakausi?

> *Jos noin haluaa katsoa, meistä joka-ikinenhän on loispummi. Jokainen saa yhteiskunnan tukea syntymästään kuolemaansa saakka. Kuka ei ota vastaan äitiyspäivärahaa, käy yhteiskunnan maksamaa koulua, saa sairauspäivärahaa, ynnä muuta sen tuhatta muuta etua, jonka sivistysvaltio kansalaiselleen on keksinyt?* (5.2.2013)

Sosiaalipummit ovat moraalipaniikin herättäjiä suomalaisessa yhteiskunnassa. Pitkittäistarkastelu osoittaa teeman olevan jatkuvasti esillä Suomi24:n keskustelufoorumeilla. Muuhun mediaan se nousee satunnaisesti yksittäisten tapausten seurauksena: yleensä nämä keskustelut ovat lyhytaikaisia ja katoavat muutamassa päivässä mediasta. Samalla teemasta käytävä keskustelu on trendinomaisesti yleistynyt. Sen taustalla ovat hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen ongelmat ja eriarvoistumisesta aiheutuneet sosiaaliset etäisyydet, jotka yhdessä kytkeytyvät viimesijaisen sosiaaliturvan käyttäjämäärien kasvuun. Pitkäaikaistyöttömyyden ja toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiden määrän kasvu ovat omiaan aiheuttamaan ylimääräistä epäluuloisuutta kansalaisten keskuudessa, joka sitten tulee näkyvämmäksi nimettömien nettipalstojen keskustelussa. Keskustelua myös lietsoo se, ettei viimesijaisella turvalla olevien ihmisten tosiasiallisista motiiveista ole saatavissa systemaattisia tai luotettavia tietoja. Sama koskee sosiaalipummien määrää. Jokainen mielipide tai luku voidaan kumota vastamielipiteellä tai luvulla.

Kansalaisten sosiaalipummeista luovat mielikuvat ja viimesijaisen sosiaaliturvan asiakkaiden näkemykset osoittavat viimesijaisella sosiaaliturvalla elämisen olevan viheliäinen ongelma, jonka tulkinnat ja ratkaisumallit kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Mitä tiiviimmin viimesijaisella sosiaaliturvalla eläminen kytketään omavalintaiseen laiskuuteen, sitä tiukemmassa äänensävyssä vaaditaan rangaistuksia ja etuuksien leikkauksia. Samalla tavalla mitä selkeämmin elämäntilanne nähdään yleisestä työttömyydestä aiheutuvaksi, sitä enemmän on ymmärrystä heikossa asemassa olevien etuuksien käyttöä kohtaan.

Keskustelulla on itseisarvo sosiaalipummi-käsitteen moniulotteisuuden kartoittamisessa. Ilmiö näyttäytyi sitä arvioivien kansalaisten silmissä yksi-

ulotteisemmalta kuin mitä se oli viimesijaisen sosiaaliturvan käyttäjien näkökulmasta. Edelliset määrittivät sosiaalipummit työtä vieroksuviksi laiskoiksi sekä viinaanmeneviksi lurjuksiksi, jotka eivät ansaitse yhteiskunnan tukea tai kanssaihmisten arvostusta. Jälkimmäiset tulkitsivat käyttäytymistään paljon rationaalisimmin selittämällä sitä työelämän vaikeuksilla ja elämäntavan mielekkyydellä. Ryhmässä oli kuitenkin myös monenlaisia näkemyksiä, mitä tulee elämänhallintaan pidemmällä aikavälillä. Eräät kirjoittajista näkivät elämänlaatunsa parantuneen elintason laskusta huolimatta, toisille elintason lasku alkoi syödä elämisenlaatua. Kaiken kaikkiaan sosiaalipummin elämäntapa osoittautui varsin kompleksiseksi: se on esimerkki ilmiöstä, joka osoittautuu sitä monimutkaisemmaksi, mitä yksityiskohtaisemmin sitä tarkastelee.

Keskustelulla on välinearvo suomalaisen sosiaalipolitiikan tilan ja tulevaisuuden kannalta. Kuten toisaalla tässä kokoelmassa on osoitettu (5. luku) viimesijaisella sosiaaliturvalla elämisen ja olemisen legitimiteetti on muuntunut viimeisten noin kahdenkymmenen vuoden aikana. Aktivoinnin merkitys politiikan tavoitteena on korostunut ja sosiaalisten oikeuksien merkitys heikentynyt samalla kun nämä kaksi asiakokonaisuutta on kytketty aikaisempaa tiiviimmin yhteen. Mielenkiintoinen tulevaisuuden kysymys on, altistaako tämä aktivoinnin ja kansalaisuuden tiivistyvä liitto viimesijaisen sosiaaliturvan asiakkaat etuuksien ja palvelujen käyttöön liittyvälle moraalipaniikille 2010-luvun lopun Suomessa.

9

Sosiaalipummit leipäjonossa? – Kansalaisten käsityksiä huono-osaisten ansaitsevuudesta

Tuomo Laihiala & Maria Ohisalo

> *Maassamme on paljon niitä, jotka käyttävät tukirahansa turhuuteen ja hakevat sitten ruokansa leipäjonosta*. (nimimerkki Nocomment, HS 1.9.2015)

Perinteistä köyhäinapua muistuttavat pitkät leipäjonot ilmestyivät suurten kaupunkien katukuvaan 1990-luvun laman aikana. Nyt 2010-luvulla ruoka-apua on tarjolla sadoissa suomalaisissa kunnissa. Myös avunmuotoja tulee jatkuvasti lisää. On nähtävissä, että leipäjonot ovat vakiintuneet osaksi suomalaista epävirallista köyhyyspolitiikka. Ruoka-apuun turvautuikin vuoden 2013 aikana 2,3 prosenttia suomalaisista, toisin sanoen yli 80 000 henkilöä (ks. Lehtelä & Kestilä 2014, 270). Arviolta yli 20 000 suomalaista jonottaa ruokaa viikoittain (Ohisalo ym. 2013, 37–38).

Poliittiseen keskusteluun leipäjonot tulivat 1990-luvun alun suuren laman (1991–1994) myötä. Ne ovat sen jälkeen pysyneet julkisessa keskustelussa ja niistä on myös uutisoitu vaihtelevaan tahtiin (Hänninen ym. 2008). Uuden laman (2008–) myötä teema on jälleen noussut poliittisten keskustelujen ytimeen. Samalla median kiinnostus ruoka-apua kohtaan on kasvanut. Leipäjonoista myös käydään laajaa keskustelua niitä käsittelevien verkkouutisten yhteydessä. Kuten verkkokeskusteluille on tyypillistä, näissä keskusteluissa asettuvat vahvasti vastakkain ruokaa hakevia syyllistävät ja kritisoivat sekä heitä ymmärtävät ja puolustavat kansalaiset.

Tässä luvussa tarkastellaan vuosien 2014 ja 2015 aikana leipäjonoista kirjoitettujen uutisten yhteydessä käytyä verkkokeskustelua ruoka-avusta ja ruokaa

hakevista ihmisistä. Keskustelua analysoidaan teorialähtöisesti ja temaattisesti ansaitsevuuden käsitejärjestelmän kautta. Ansaitsevuus tarkoittaa käsitystä avunsaamisen oikeutuksesta, toisin sanoen sitä, millä perusteella ja kenen tulisi tai ei tulisi saada apua (esim. Larsen 2008). Tutkimuksen aluksi esitellään teoreettinen viitekehys, joka rakentuu Wim van Oorschotin (2000) tutkimuksessa määriteltyjen ansaitsevuuden kriteerien ympärille. Analyysiosiossa tarkastellaan käsitejärjestelmän teemojen mukaisesti leipäjonoihin liittyvää verkkokeskustelua sekä ryhmitellään verkkokeskustelijat tyyppeihin toisistaan voimakkaimmin eroavien ansaitsevuusnäkemysten perusteella. Yhteenvedossa pohditaan, kuinka tutkittu tieto ja verkkokeskustelijoiden näkemykset kohtaavat ja millaisia yhteiskuntapoliittisia merkityksiä vastakkainasettelu tuottaa[50].

Sosiaalinen etäisyys

Valtaväestö katsoo huono-osaisia etäisyyden päästä. Huono-osaisuudella viitataankin valtaväestön ala- ja ulkopuolelle sijoittuviin ryhmiin (Rauhala 1988; Heikkilä 1990; Raunio 2006; Karvonen & Kestilä 2014; Kainulainen 2014). Leipäjonoissa käyvät muodostavat sisäisesti heterogeenisen, nyky-yhteiskunnassa kaupunkien ja kaupunkilähiöiden kaduilla näkyvän huono-osaisuuden notkelman (ks. Saari 2015a).

Ruoka-avusta apua hakevat ovat koko väestöä heikommassa asemassa elämänlaatunsa, elintasonsa ja elämäntapansa suhteen. Heidän terveydentilansa on muita heikompi ja he ovat tyytymättömiä elämäänsä. Suurin osa jonottajista on yksin asuvia, keskimääräistä matalammin koulutettuja, keski-ikäisiä tai sitä iäkkäämpiä ja heikossa työmarkkina-asemassa olevia. Useimmat ovat työttömiä tai eläkkeellä (ks. liitetaulukko 1).

50 Luvun tutkimusasetelma perustuu kirjoittajien *Janus*-lehdessä (2017) julkaistavaan artikkeliin *Ruoka-avun saajien ansaitsevuus verkkokeskusteluissa*. Tutkimus on osa Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa hanketta *Eriarvoisuus niukkuuden aikana* (päätösnumero: 293103).

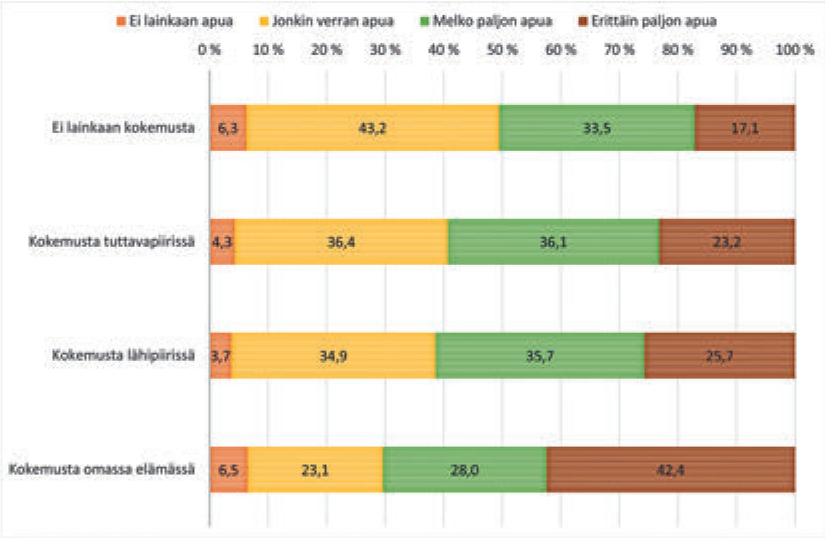
Taloudelliset ongelmat näkyvät tulojen riittämättömyytenä menoihin, kykenemättömyytenä selviytyä veloista ja kokemuksena riittämättömästä avun ja tuen saannista kaupungilta ja seurakunnilta. Yli kaksi viidesosaa jonottajista on niin huono-osaisia, että heidän huono-osaisuutensa kasautuu taloudelliselle, terveydelliselle ja sosiaaliselle ulottuvuudelle. (Ohisalo ym. 2015a; Ohisalo ym. 2015b.)

Sosiaalinen etäisyys on mekanismi, joka heikentää ymmärrystä ja vähentää auttamisen halua etäällä olevia kohtaan. Etäisyys näkyy tavoissa, joilla köyhyyttä ja huono-osaisuutta selitetään ja joilla huono-osaisten avunsaajien ansaitsevuutta arvioidaan (Saari 2015a, 101). Huono-osaisista voidaan puhua nykyajan muukalaisina. He ovat samaan aikaan etäällä ja lähellä sekä ryhmän jäseniä että ulkopuolisia (ks. Simmel 2005). Väestöryhmien välinen sosiaalinen etäisyys on paikoin niin suurta, että erilaisia elämäntodellisuuksia ei tunnisteta.

Helsingin Sanomien (2015) toteuttamassa verkkokyselyssä tiedusteltiin, kuinka paljon yhteiskunnan pitäisi auttaa ruoka-apuun turvautuvia ihmisiä. Sosiaalista etäisyyttä ruoka-avun saajien ja hyvinvoivan enemmistön välillä voi havainnollistaa ristiintaulukoimalla mielipideväittämät yhteiskunnan tarjoamasta avusta ja ruoka-avun läheisyydestä (kuvio 23). Mitä läheisempi kokemus ruoka-avusta itsellä on, sitä useammin vastaajat katsovat, että ruoka-avun saajien tulisi saada apua yhteiskunnalta. Viidennes vastaajista katsoi, että yhteiskunnan pitäisi antaa erittäin paljon apua, kolmannes näki, että apua pitäisi antaa melko paljon ja kaksi viidestä oli sitä mieltä, että apua pitäisi antaa jonkin verran. Vain alle kuusi prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, ettei yhteiskunnan tulisi suunnata lainkaan apua leipäjonossa käyville.

Solidaarisuus ja avunsaajien ansaitsevuus

Solidaarisuus merkitsee myötätuntoa, yhteisvastuullisuutta ja yhteenkuuluvuuden tunnetta niin etäisiä kuin läheisiä kohtaan (esim. Laitinen & Pessi 2010). Solidaarisuutta voi ilmaista konkreettisesti auttamalla, toisen ihmisen huomioivalla käytöksellä tai teoilla toisten puolesta (Pessi & Oravasaari 2011).



Kuvio 23. Kuinka paljon yhteiskunnan tulisi tarjota apua leipäjonoissa käyville sen mukaan millaista kokemusta vastaajalla on leipäjonoista (%)
(Lähde: Helsingin Sanomien näyte, N=8853, p<0,001)

Empatialla taas tarkoitetaan myötäelämistä, kuten samastumista heikossa asemassa olevan elämäntilanteeseen. Se on demokraattisen yhteiskunnan tärkeä rakennusaine, joka vähentää sosiaalista stigmaa. (Nussbaum 2010; Kalliopuska 1997.)

Auttaminen on sitä todennäköisempää, mitä lähempänä autettavat ovat. Aiemmista tutkimuksista tiedetään, että henkilökohtainen tai läheinen kokemus taloudellisista vaikeuksista ja sosiaaliturvan varassa elämisestä auttaa ymmärtämään huono-osaisten tilannetta paremmin (Kallio & Kouvo 2015; Niemelä 2011; 7. luku tässä teoksessa). Kaukana olevia autetaan erilaisin motiivein, kuten lähimmäisenrakkauden tai taloudellisen vastavuoroisuuden nimissä. Asennetta, jossa oman maan kansalaisten auttaminen asetetaan etusijalle ja jossa maahanmuuttajia ei pidetä kunniallisina köyhinä, kutsutaan hyvinvointisovinismiksi (van der Waal ym. 2011). Solidaarisuusvajeella viitataan tilanteeseen, jossa esiintyy haluttomuutta osallistua yhteiskunnan heikoim-

pien tulonsiirtojen ja palveluiden rahoitukseen samalla, kun hyvinvoiva enemmistö rahoittaa mielellään sellaisia etuuksia ja palveluita, joita se itse käyttää. Solidaarisuusvajeelle läheinen empatiakuilu ilmenee valtaväestön vähäisenä myötätuntona huono-osaisimpia kohtaan. Huono-osaisten olemassaolosta ei haluta tietää eikä heitä haluta kohdata. (Saari 2015a, 94–97.)

Empatiakuilun ja solidaarisuusvajeen taustalla on näkemyksiä huono-osaisten ansaitsemattomuudesta. Ansaitsemisella viitataan määritelmällisesti jonkin osakseen oikeutetusti tai kohtuuden mukaan saamiseen, jonkin oman työnsä tai toimintansa johdosta saamiseen sekä jonkin arvoisena olemiseen (Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy 2015). Ansaitsevuuden yhteydessä puhutaan kunniallisista, ansaitsevista sekä kunniattomista, ansaitsemattomista köyhistä. Muukalaistenkin auttamista legitimoi heidän näkeminen kunniallisina autettavina (Leskinen 2011, 106–108).

Keskustelu ansaitsevuudesta on osa hyvinvointivaltion perinteistä legitimiteettikeskustelua siitä, kuka ansaitsee saada hyvinvointivaltion palveluita ja millä perusteella (esim. Airio 2013; Blomberg ym. 2015). Avunsaamisen sosiaalinen oikeutus kytkeytyy läheisesti avun ansaittavuuteen (van Oorschot 2006; 2000). Eurooppalaisten ansaitsevuusasenteissa toistuu laajalti sama kaava, jonka mukaan ikäihmiset nähdään eniten apunsa ansaitsevina. Heitä seuraavat sairaat ja vammaiset. Tässä kaavassa työttömät ansaitsevat edellisiä vähemmän apua ja maahanmuuttajat vähiten. Kun järjestelmän väärinkäyttäjinä pidetyt ihmiset, niin sanotut sosiaalipummit tai kunniattomat köyhät saavat apua, koetaan voimakkaita emotionaalisia reaktioita. (Ks. 7. luku tässä teoksessa; van Oorschot 2006; 2008; Meier Jaeger 2007; Lepianka 2007; van Oorschot 2006.)

On olemassa yleisesti käytettyjä kriteerejä, joiden perusteella ihmisten ansaitsevuuskäsityksiä voidaan hahmottaa. Näiden kriteerien muodostaman käsitejärjestelmän perusteella on mahdollista tunnistaa, millä perusteilla kansalaiset ovat valmiita osoittamaan enemmän myötätuntoa ja tarjoamaan enemmän apua tiettyjä ihmisryhmiä kohtaan kuin toisia. Wim van Oorschotin (2000) kriteeristö koostuu 1) tarpeesta, 2) kontrollista, 3) identiteetistä, 4) asenteesta ja 5) vastavuoroisuudesta. Tarpeella arvioidaan avun

saajan ansaitsevuutta, sillä perusteella, kuinka tarpeellisena apua pidetään. Ihmiset, joiden tarve apuun on suurin, nähdään muita ansaitsevampina. Kontrollilla arvioidaan ansaitsevuutta vaikutusmahdollisuuksien ja vallan kautta: mitä enemmän avun tarvitsijalla on valtaa vaikuttaa omaan tilanteeseensa, sitä vähemmän apua ansaitsevana häntä pidetään. Identiteetti kuvaa avustajien ja avustettavien etäisyyttä toisistaan. Sisäryhmiin, meikäläisiin kuuluvia pidetään enemmän apua ansaitsevina kuin ulkoryhmiin, muukalaisiin kuuluvia. Asenteella viitataan ansaitsevuuden kriteerinä avuntarvitsijoiden myötämielisyyteen, toisin sanoen siihen, missä määrin he ovat valmiita osoittamaan kiitollisuutta tai nöyryyttä. Oikein asennoituvat autettavat ansaitsevat apunsa muita avunsaajia paremmin. Vastavuoroisuus taas liittyy siihen, koetaanko avunsaajasta olevan hyötyä yhteiskunnalle tai auttajalle: mitä enemmän hyötyä, sitä enemmän avustettavaa kannattaa auttaa.

Ansaitsevuutta arvioivat ihmiset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Selektivistien solidaarisuus avuntarvitsijoita kohtaan on ehdollisempaa kuin universalisteilla. Universalistit eivät usko siihen, että avuntarvitsijat hyväksikäyttävät järjestelmää vaan pitävät heitä kunniallisina avuntarpeessa olevina ihmisinä (van Oorschot 2000). Avunsaajien ansaitsevuuden arviointi on tiukempaa ja ansaitsevuuden kriteeristö laajemmin käytössä selektiivistä köyhyys- ja hyvinvointipolitiikkaa edustavissa hyvinvointivaltioissa kuin universaaleissa hyvinvointivaltioissa. Laajoissa hyvinvointivaltioissa huono-osaiset nähdään tyypillisesti apunsa ansaitsevina ilman tarveharkintaa, eikä heidän nähdä itse olevan vastuussa huono-osaisuudestaan. Universaalissa hyvinvointivaltiossa huono-osaiset myös nähdään ihmisinä, joita on kohdannut epäonni ja siten heidät nähdään osana tavallista kansaa. Selektiivisen hyvinvointivaltiomallin myötä avunsaajien ansaitsevuuteen kohdistuu puolestaan tiukempia tarvearvioita, tiukempia asenteita yksilön vastuusta ja ulkopuoliseen ryhmään kuuluvaksi leimaamista. Samalla saatetaan edellyttää vastavuoroisuutta ja nöyrää asennetta. (Larsen 2008.)

Aineisto ja menetelmät

Aineistona käytetään vuosina 2014 ja 2015 *Aamulehdessä*, *Helsingin Sanomissa*, *Iltalehdessä*, *Ilta-Sanomissa*, *Länsiväylässä*, *Metro-lehdessä*, *Satakunnan Kansassa*, *Taloussanomissa* ja *Turun Sanomissa* teemasta kirjoitettujen uutisten yhteydessä käytyjä verkkokeskusteluja (taulukko 16). Aineisto sisältää yhteensä 1 294 kommenttia. Tarkasteltaviksi uutisiksi on valikoitunut eniten huomiota herättäneitä ja laajalle levinneitä uutistekstejä. Valintaan on vaikuttanut tekstien jakojen, tykkäysten ja kommenttien määrä. Kumpanakin tarkasteltuna vuonna pelkästään internetistä on löytynyt ruoka-apuun liittyviä uutisia yli 200 kappaletta. Uutisointi on liittynyt muun muassa ruokaa jakavien toimijoiden tiedonantoihin, leipäjonotutkimusten julkistamiseen (ks. Ohisalo & Saari 2014), EU:n ruoka-apuohjelman uudistamiseen, ylijäämäruokaan ja ruokahävikin torjuntaan.

Taulukko 16. Aineistona käytetyt uutiset ja uutiskommenttien lukumäärät

Uutisen julkaisupaikka	Järjestysnumero	Uutisen otsikko	Päivämäärä	Kommentit (kpl)
Helsingin Sanomat	1	Joka viides tinkii ruoka- ja lääkemenoista rahapulan vuoksi	30.1.2014	25
Aamulehti	2	Kirkolta huolestuttava tieto: ”Näkee, miten eriarvoisuus on kasvanut yhteiskunnassa”	14.4.2014	35
Helsingin Sanomat	3	Talouden taantuma lisännyt selvästi ruoka-avun tarvetta	19.5.2014	14
Länsiväylä	4	Akateemiset työttömät näkyvät jo Espoon leipäjonossa – ”Jonotettaessa itketään”	19.11.2014	46
Turun Sanomat	5.1	Leipäjonossa on viikoittain tuhansia ihmisiä	3.12.2014	18
Taloussanomat	5.2	”Ruokakassi auttaa nälkään, ei huono-osaisuuden syihin”	3.12.2014	50
Helsingin Sanomat	5.3	20 000 ihmistä seisoo Suomen leipäjonoissa joka viikko	3.12.2014	30
Helsingin Sanomat	6	Toimitusjohtajasta tuli leipäjonon jakaja: ”He voisivat olla kenen tahansa sisaruksia”	26.2.2015	19
Satakunnan kansa	7.1	Pentti Arajärven ehdotus: ”Leipäjonot keskustoihin, että meitä hävettäisi”	14.7.2015	19
Iltalehti	7.2	SK: Pentti Arajärven ehdotus: ”Leipäjonot keskustoihin, että meitä hävettäisi”	15.7.2015	40
Metro	8	Leipäjono kiemurteli Kampissa torstaina – sadat hakivat ruokaa	30.7.2015	119
Iltalehti	9.1	HS: Leipäjonot venyvät satojen metrin mittaisiksi - ”Poliitikot eivät uskalla tänne tulla”	1.9.2015	56
Ilta-Sanomat	9.2	HS: Ruokajono paisui mykistäviin mittoihin – ”Poliitikot eivät uskalla tänne tulla”	1.9.2015	474
Helsingin Sanomat	9.3	Leipäjonot kasvoivat mykistäviin mittoihin – ”Poliitikot eivät uskalla tänne tulla”	1.9.2015	137
Ilta-Sanomat	10	Tältä näyttää leipäjonon ruokakassi vuonna 2015	7.9.2015	212
Yhteensä				1294

Tutkimusaineistona käytetyissä verkkouutiskeskusteluissa suurin osa keskustelijoista esiintyy nimimerkillä. Nimimerkki ja verkkokeskustelun tuoma

etäisyys saattaa mahdollistaa sellaiset mielipiteet, mitä verkkokeskustelija ei muuten rohkenisi esittää (esim. Nielsen 2014). Verkkokeskusteluissa kärkevät ajatukset saavat paljon näkyvyyttä ja ne synnyttävät voimakkaita vastakkainasetteluja, usein myös ihmisryhmiä leimaavaa vihapuhetta (Pöyhtäri ym. 2013). Verkkokeskustelijoiksi valikoituu aktiivisesti verkkoa käyttäviä ihmisiä sekä ihmisiä, jotka ilmoittavat motiivikseen keskustelusta saatavan hyödyn tai huvin. Monilla verkkokeskustelijoilla on tarve kertoa subjektiivisia kokemuksiaan ja tehdä oikaisuja käsiteltäviin uutisiin ja osa myös pyrkii mielipiteillään vaikuttamaan yhteiskunnalliseen keskusteluun (Matikainen 2009). Näin verkkokeskusteluissa muodostuu samanmielisten keskustelukerhoja, joissa on yliedustettuina sellainen käyttäjäkunta, joka muutenkin käyttää verkkoa aktiivisesti (Hakala & Vesa 2013; Laaksonen ym. 2013). Vaikka verkkokeskustelijat eivät muodostakaan kattavaa otosta suomalaisista, verkossa käydyt kansalaiskeskustelut ovat oma erityinen osansa laajempaa yhteiskuntapoliittista keskustelua leipäjonoista ja suomalaisesta huono-osaisuudesta.

Tutkimusmenetelmänä käytetään sisällönerittelyä, mikä on tyypillinen tutkimusmenetelmä verkkokeskustelujen analysoimisessa, kun on tarkoitus löytää suuresta määrästä tekstiä sen oleellinen sisältö (ks. Hakala & Vesa 2013). Analyysin luokittelu perustuu olemassa olevaan teoreettiseen käsitejärjestelmään. Toisin sanoen teemat ovat aineiston analyysissä valmiina, ennestään tiedettyinä ja niistä muodostettu analyysirunko ohjaa analyysiä (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–98). Verkkokeskusteluja tarkastellaan seuraavan analyysirungon mukaisesti:

1) tarve;
2) kontrolli;
3) identiteetti;
4) asenne; ja
5) vastavuoroisuus.

Analyysissä keskitytään kuvailemaan ja tarkastelemaan kansalaisille tyypillisiä mielipiteitä ruoka-avun saajien ansaitsevuudesta samalla testaten van Oorschotin (2000) ansaitsevuuden käsitejärjestelmän toimivuutta suomalaisessa kontekstissa. Jokaisen käsitejärjestelmän kriteerin alla esitellään teemaa

edustavia lainauksia aineistosta. Analyysin toisessa osassa verkkokeskustelijat ryhmitellään tyypeiksi, eli samankaltaisiksi ryhmiksi. Tyypit muodostetaan temaattisessa osiossa nousevien tärkeimpien ansaitsevuuskäsitysten perusteella. Tyypittely esitetään kaksiulotteisessa koordinaatistossa. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 174–175; Eskola & Suoranta 1998, 182.)

Ruoka-avun saajien ansaitsevuus kansalaisten käsityksissä

Ansaitsevuuden käsitejärjestelmässä tarve on kriteeri, jonka perusteella arvioidaan kuinka suuri ja millainen tarve ihmisillä on apuun (van Oorschot 2000). Tämän aineiston analyysissä tarve nousee muita käsitejärjestelmän kriteerejä merkittävämmäksi. Ilman todelliseksi nähtyä tarvetta leipäjonosta ruokaa hakevaa pidetään usein kunniattomana, kun apua tarpeeseen hakeva on kunniallinen. Verkkokeskustelijoiden kirjoituksissa leipäjonoissa käyvien avuntarvetta arvioidaan kriittisesti ja heidän elämäntapojaan kyseenalaistetaan. Väärien elämäntapojen taustalla nähdään alkoholiin, tupakkaan tai muuhun turhaan ja haitalliseen kuluttaminen. Turhuuteen kuluttamisen seurauksena aiheutuu tarve hankkia välttämätön ruoka sieltä, missä sitä ilmaiseksi jaetaan.

> *Ensin sossurahat alkoon ja lähiräkälään, sitten ruokajonoon*. (nimimerkki Borealis, HS 1.9.2015)

Useissa kommenteissa vain suoranaisen hädän nähdään olevan riittävä peruste leipäjonossa käymiselle. Jos hädänalaisuutta ei kyetä osoittamaan, se ei näy päällepäin tai siitä herää epäilyksiä, ihminen on jonossa epäoikeutetusti. Tarve kyseenalaistetaan henkilökohtaisilla kokemuksilla tai oletuksilla yksittäistapauksista, jotka hakevat ruoka-avusta apua, vaikka heillä ei varsinaista avuntarvetta olisi.

> *Se vaan että kuinka moni ihan oikeasti noista on hädän alaisessa tilassa, tiedän muutamia kavereita jotka käy hakemassa ilmaset safkat työpäivän jälkeen*. (nimimerkki Kylän mies, IS 1.9.2015)

Leipäjonoista kertovien uutisten yhteydessä käydään huomattavan paljon keskustelua sosiaaliturvasta. Sosiaaliturvajärjestelmä on monien keskustelijoiden

mukaan siinä määrin kattava ja erilaisten tukien taso riittävä, että kenelläkään ei tulisi olla tarvetta ruoka-apuun. Samassa yhteydessä ruoka-apuun turvautuvat leimataan laiskoiksi yhteiskunnan eläteiksi. Heidät nähdään sosiaaliturvariippuvaisina sosiaalipummeina, jotka eivät kuitenkaan kykene elättämään itseään yhteiskunnan tarjoamilla etuuksilla. Ruoka-avussa jaettavan ilmaisen ruoan nähdäänkin kiehtovan ihmisiä väärin perustein. Ilmaisuus herättää stigmaa ja saa keskustelijat kyseenalaistamaan ruoan hakemisen todellista tarvetta ja todellisia motiiveja.

> *Jos raha-asiansa osaa edes tyydyttävästi hoitaa ei tarvitse ilmaisruokaa jonottaa vaikka olisi kuinka köyhä, siitä pitää huolen toimeentulotuki. Aina kun ilmaiseksi jotain rahanarvoista jaetaan tullaan sitä jonottamaan. Näin on kaikkialla, joka puolella maailmaa. Ei Suomi ole tästä mikään poikkeus.* (nimimerkki Foo42, HS 31.1.2014)

Ruokaa hakevien joukossa arvioidaan olevan liian hyväosaisia ihmisiä, jotka myös usein kuvaillaan ulkoisesti liian hyväosaisen oloisiksi leipäjonoihin. Verkkokeskustelijoiden käsitysten perusteella leipäjonoissa käy työssäkäyviä ihmisiä, jotka vain haluavat säästää ruokakustannuksistaan. Myös ruoka-avussa käyvien autoilu askarruttaa. Autot ovat liian hintavia tai uusia ja niitä epäillään käytettävän järjestelmän hyväksikäyttöön. Epäillään, että autoilla kierretään järjestelmällisesti ruoka-avun toimipaikkoja lähialueella ja että ruokaa välitetään eteenpäin taloudellista etua tavoitellen. Epäily ruoka-apujärjestelmän hyväksikäytöstä tavalla tai toisella on yleinen huoli verkkokeskusteluissa:

> *Ja noissa jonoissa käy myös niitä ihmisiä joilla on kolme omistusasuntoa, huvila, ökyauto ja mökki kanarialla. kun ilmaiseksi saavat, niin hakevat. oikeen kyynerpäätaktiikalla menevät ja vetävät jopa toisen kädestä jotta itse vain saavat.* (nimimerkki seuraaja, TS 3.12.2014)

Kääntöpuolena avuntarpeen kriittiselle arvioinnille osa keskustelijoista pitää leipäjonoissa käyvien avuntarvetta todellisena ja ruoka-apua hakevia ihmisiä saamaansa avun ansaitsevina kunniallisina ihmisinä. Tällaiset kommentit ovat usein vastauksia tarpeen voimakkaasti torjuviin mielipiteisiin. Vaikka suomalaiset ovat verkkokeskustelijoiden mukaan jonottamiseen erikoistu-

nutta kansaa, heidän ei kuitenkaan uskota lähtevän leipäjonoon huvin vuoksi. Varsinkin suurempien paikkakuntien pitkissä jonoissa joutuu odottamaan pitkään, eikä se voi olla miellyttävää Suomen haastavat sääolosuhteet huomioon ottaen. Huonokuntoisille ja iäkkäille jonottaminen voi olla hyvin raskasta.

> *Monen tunnin seisoskelut vaan ovat aika kova pala huonokuntoisemmalle ihmiselle esimerkiksi pakkasessa. Ei sinne viihtymään kuitenkaan mennä*. (ei nimimerkkiä, Satakunnan Kansa 14.7.2015)

Palkintona jonottamiselle on vaihteleva määrä ja kokoonpano kauppojen ja muiden toimijoiden ylijäämäruokaa. Lahjoitetun ruoan määrää ei voi ennalta tietää. Ruoka-avun toimijat jakavat sen, mitä ovat kulloinkin jaettavaksi saaneet. Leipäjonosta saatuun ruokaan ei ole käytännössä mahdollista vaikuttaa. Koska ruoka-avussa jonottaminen on myös ajankäytöllisesti epäedullista, vain tarpeeseen hakevan nähdään voivan käyttää niin paljon aikaa kuin jonottaminen vie.

> *Aika omituinen näkemys, että ihmiset vapaaehtoisesti, ilman todellista tarvetta, jonottaisivat tuntikausia parin hassun leivän ja hedelmän vuoksi. Kyllä ainakin itse lasken omalle ajalleni sen verran kovan tuntihinnan, etten ilman tositarvetta leipäjonoissa jonottelisi*. (nimimerkki Individualisti, HS 1.9.2015)

Tarvetta puolustavien keskustelijoiden mukaan yhteiskunnan pohja vuotaa. Hyvinvointivaltion tarjoamat etuudet eivät ole joko tarpeeksi suuria tai järjestelmä ei muulla tavalla toimi. Yhteiskunnan tarjoama apu ja avuntarvitsijat eivät kohtaa, sillä suuri joukko ihmisiä joutuu turvautuvaan vapaaehtoisten toimijoiden tarjoamaan yhteiskunnan palveluita täydentävään ruoka-apuun. Ruoka-apu on ilmiönä yhteiskunnan häpeä. Suomi ei ole hyvinvointivaltio, sillä ihmiset suorastaan kärsivät. Leipäjonossa jonottavat ihmiset ovat joillekin keskustelijoille, jotka ovat jonon omin silmin nähneet, hädänalaisia ihmisiä.

> *Ei tullut yhtään mieleen että olisimme hyvinvointivaltio pelokkaita ja jonon kärsiviä kasvoja katsellessa. Mihin olemmekaan tulleet*. (nimimerkki työntekijä, IS 1.9.2015)

Osa keskustelijoista näkee leipäjonoissa käyvien todellisuuden niin kurjana, että näkee heidän joutuvan tekemään elämässään äärimmäisiä valintoja. Ruoka-apuun päädytään tilanteessa, jossa välttämättömistä menoista on jo jouduttu tinkimään. Asumiskustannukset, perheen elättäminen ja muu arkinen ja välttämätön on Suomessa niin kallista, ettei työttömällä, pienituloisella tai eläkeläisellä ole valinnanvaraa. Keskusteluissa kerrotaan omakohtaisista tai läheisten ihmisten niukkuuden kokemuksista, arjesta, elämäntavasta ja elintasosta, jossa ylellisyyksiin ja turhuuksiin ei ole varaa. Pitkäaikaistyötön verkkokeskustelija kertoo tiukasta taloudellisesta tilanteestaan, jonka seurauksena hän on päätynyt ruoka-apuun siitä huolimatta, että hänen rahansa eivät kulu alkoholiin ja tupakkaan – vääränlaisina pidettyihin valintoihin.

> *Olen tinkinyt lääkkeistä, ruoasta, vaatteista, lehdet luen kirjastossa. Pojan lukio vie rahat, hänen menoistaan en tingi. Alkoholia ja tupakkaa en käytä.* (nimimerkki pitkäaikaistyötön maisteri, HS 30.1.2014)

Toisella ansaitsevuuden kriteerillä *kontrollilla* viitataan avunsaajan vaikutusvallan arviointiin. Mitä vähemmän valtaa ihmisellä on vaikuttaa elämäänsä, sitä enemmän hän tarvitsee apua (van Oorschot 2000). Kun huono-osainen nähdään itse vastuussa elämäntilanteestaan, häntä syyllistetään verkkokeskusteluissa apua ansaitsemattomaksi laiskaksi pummiksi. Argumenteissa toistuu, kuinka sosiaaliturva on tarpeeksi kattava, mutta sitäkään nämä ihmiset eivät ansaitsisi. Suuri osa käy ruoka-avussa vain ajankuluksi ja muun tekemisen puutteessa, ilman todellista tarvetta, kuten tarvekriteerin kohdalla ilmeni. Erilaisia vaikuttamismahdollisuuksia nähdään olevan tarjolla: esimerkiksi työttömän tulisi vastaanottaa töitä ja korkeista asumiskustannuksista kärsivän pitäisi muuttaa edullisemmalle alueelle.

> *Kyllä tuo Suomen toimeentulotuki tuntuu joustavan lähes kohtuuttomuuksiin saakka, joten on vaikea uskoa, että näin suuren osan olisi pakko olla tällaisissa jonoissa. Pikemminkin on varmaan kyse siitä, että kun on aikaa eikä muuta tekemistä, niin mennään sitten verkkokaupan tarjousjonoon tai vaikka leipäjonoon. Ja osa näistä, joilla on ”korkeat asumiskustannukset” voisi muuttaa johonkin, missä ne*

> *ovat matalammat. Esim. pitkäaikaistyöttömän tai jonkun sossutatun ei tarvitse asua Helsingin kantakaupungissa tai ainakaan tällaista ei kuulu rahoittaa sosiaalimenoista!* (nimimerkki Lennulepakko, Taloussanomat 3.12.2014)

Kontrollin kriteerin ja suomalaisten leipäjonojen yhteydessä vaikutusmahdollisuuksia nähdään olevan poliitikoilla ja muilla yhteiskunnassa valtaa käyttävillä toimijoilla, kuten elinkeinoelämällä ja ammattiyhdistysliikkeellä. Verkkokeskusteluissa ei yksikään yhteiskunnallinen toimija saa puhtaita papereita. Jopa kirkkoa kritisoidaan siitä, että se ei kanna vastuutaan kehnossa tilanteessa siitä huolimatta, että seurakunnat pyrkivät aktiivisesti auttamaan huono-osaisia osana diakoniatyötä. Tyypillisimmillään ruoka-apuilmiö nähdään seurauksena yhden tai useamman valtaa käyttävän toimijan epäonnistumisista.

> *Suomi on ajettu häpeälliseen tilaan. Yritysjohtajat ja poliitikot ovat epäonnistuneet täydellisesti. EK ja hallitus pyrkivät toimillaan heikentämään tilannetta entisestään.* (nimimerkki Mitta on täysi, IS 1.9.2015)

Verkkokeskustelijoiden mukaan epäonnistunut yhteiskuntapolitiikka on valtaa käyttävien piittaamattomuutta huono-osaisia kohtaan. Vallankäyttäjiä kiinnostaa vain oma, oman eturyhmän tai kannattajakunnan hyvinvointi. Piittaamattomuus on johtanut suomalaiseen työttömyyteen, köyhyyteen ja syrjäytyneisyyteen. Poliitikkojen nähdään tekevän sellaista politiikkaa, joka tyydyttää eniten niitä väestöryhmiä, jotka osaavat eniten vaatia itselleen hyödyllisiä politiikkatoimia. Yhteiskunnan tarjoaman taloudellisen avun nähdään yhtä lailla menevän yhteiskunnassa eniten ääntä käyttäville.

> *Fakta lienee, että työttömistä, köyhistä, syrjääntyneistä ja "villeistä" pienyrittäjistä ei kukaan välitä. Ihmeellinen "hyvinvointiyhteiskunta" jossa rahat jaetaan niille jotka osaavat eniten ääntä pitää.* (nimimerkki konsensus, HS 1.9.2015)

Suomalaisen yhteiskuntapolitiikan ja sen tekijöiden moittimisen lisäksi kontrollin kriteerin alla ilmenee voimakasta kritiikkiä erityisesti Euroopan unio-

nia ja euroa kohtaan. Näiden näkemysten mukaan rahan ei tulisi valua Suomesta ulkomaille edes Euroopan unionin yhteisen edun nimissä niin kauan kuin Suomessa on ihmisiä, joilla on puutetta. Jo pelkillä Euroopan unionin jäsenmaksuun menneillä varoilla olisi eräiden kommentoijien mukaan paikattu suomalaisten avuntarvetta. Toistuva moite on rahan kohdentaminen Suomen ja Euroopan unionin rajojen ulkopuolella oleviin tai sieltä tuleviin autettaviin. Tässä kontekstissa kritiikkiä saavat erityisesti kehitysapu ja maahanmuutto. Kontrollin kriteerin mukaan tulkittuna verkkokeskustelijoiden näkemykset leipäjonoissa käyvistä ovat usein suomalaisia avuntarvitsijoita puolustavia ja yhteiskuntaa kritisoivia. Kommenteissa toistuu ajatus ”vihollisesta”, jonka toimien vuoksi suomalainen köyhä joutuu kärsimään. Tilanne muistuttaa hyvinvointisovinismia (ks. van der Waal ym. 2011), jonka perusteella suomalaisten hyvinvointia ei suoda jaettavaksi muille.

> *Politiikassa on keskitytty myös euron myötä muiden maiden velkojen hoitamiseen suomalaisten veronmaksajien ja hyvinvoinnin kustannuksella, se näkyy tässä maassa siinä kuinka toisella kädellä oman maan asioita hoidetaan tai pikemmin jätetään hoitamatta.* (nimimerkki Kiara-sitoutumaton, HS 30.1.2014)

Hyvinvointisovinismia esiintyy ennen kaikkea *identiteetin kriteerin* yhteydessä. Identiteetin kriteerillä arvioidaan ansaitsevuutta siten, että omaan viiteryhmään kuuluvat avunsaajat nähdään ansaitsevampina kuin ulkopuolisiin ryhmiin kuuluvat (van Oorschot 2000). Verkkokeskustelijoiden näkemyksissä jaottelua tehdään paljon suomalaisten ja maahanmuuttajien välillä. Maahanmuuttajien kerrotaan hyödyntävän suomalaisen yhteiskunnan anteja lähinnä sosiaaliturvan kautta.

> *Pientuloisten köyhyys vaan lisääntyy tulevaisuudessa. Suurena syynä on jatkuvasti lisääntyvä lisääntymiskykyisten maahanmuuttajien täysi ylläpito. Kuinka moni perhe voisikaan paremmin jos nämä summat kohdistettaisiin oman maan kansalaisten parempaan huolenpitoon.* (nimimerkki Pienituloisten köyhyys vaan, Länsiväylä 19.11.2014)

Identiteetti kuvaa toisaalta auttajien samastumista samaan tai eri ryhmään avunsaajien kanssa, toisaalta näiden ryhmien välistä etäisyyttä. Kotimainenkin köyhä voidaan nähdä ”muukalaisena”. Kärjistetyimmillään hyvinvoiva enemmistö katsoo huono-osaisia niin suuren sosiaalisen etäisyyden päästä, ettei köyhän arkea ymmärretä. Verkkokeskusteluissa etäisyyden päästä tarkastellaan etenkin poliittista päätöksentekijää. Suomalaisen ahdingon kuvataan näkyvän pidentyvinä leipäjonoina. Verkkokeskustelijoiden mukaan poliitikot katsovat niitä liian kaukaa ymmärtääkseen suomalaisen köyhän todellisuutta. Etäisyys ilmenee keskusteluissa poliitikkojen ja muiden eliitin edustajina pidettyjen, tavallisten suomalaisten ja leipäjonojen huono-osaisten vastakkainasetteluna, erityisesti eliitin vieraantumisena kansasta.

> *Alkaa näkyä taas leipäjonojen pituudet. Hallitus voisi kerrankin mennä katsomaan, miltä suomalaisten ahdinko näyttää ja mitä se tulee talven mittaan olemaan, Taitaa vaan tämä hallitus olla niin vieraantunut tavallisen ihmisen elämästä, ettei mitkään jonot sitä muuta*. (nimimerkki ksa, IS 1.9.2015)

Etäisyys voi olla myös maantieteellistä ja fyysistä, kuten kaupunginosien tai laajemmin eri alueiden välistä eriytymistä. Kotimaan sisäisiä vastakkainasetteluja ”meikäläisten” ja ”muukalaisten” välillä rakennetaan kaupunkien, erityisesti pääkaupunkiseudun ja maaseudun välillä. Pitkät leipäjonot ovat pääkaupunkiseutua ja suuria kaupunkeja leimaava ilmiö. Osa kommentoijista kritisoikin aluepolitiikkaa, joka vie suurten kaupunkien varoja maakuntiin pois kalliiden asumiskustannusten pääkaupunkiseudun huono-osaisilta. Osa kommentoijista puolestaan moittii tilannetta, jossa ruoka-apua ei ole samassa määrin tarjolla pienillä paikkakunnilla kuin isommissa kaupungeissa. Etäisyys maaseudulta kaupunkien ruoka-avun toimipisteisiin on pitkä.

> *Tulipahan mieleen, että miten pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuvat vähävaraiset saisivat nauttia myös näistä avustuksista. On väärin luulla, että kurjuus on vain pääkaupungin ympäristössä*. (nimimerkki Ei ne suuret tulot vaan, IS 1.9.2015)

Ansaitsevuuden käsitejärjestelmän neljännellä kriteerillä *asenteella* viitataan avunsaajan kiitollisuuteen saamastaan avusta. Kriteerin perusteella nöyrä ja kiitollinen vastaanottaja ansaitsee saamansa avun muita paremmin (van Oorschot 2000). Ruoka-avun ympärillä käydyissä keskusteluissa asennekritiikki jää tarvearvioinnin jalkoihin. Varsinaista kiitollisuuden vaatimusta ruoka-avun ansaitsemiseksi ei keskusteluissa esiinny. Vain yksittäisessä kommentissa peräänkuulutetaan nöyryyttä ja kiitollisuutta:

> *Minä ainakin olisin kiitollinen, jos yhteiskunta antaisi minulle ankeassa tilanteessa näin reilut eväät elämiseen. Joku tolkku se pitää kerjätessäkin olla …* (nimimerkki Arvo K, HS 3.12.2014)

Köyhän asenne ruoka-avun edessä ei ratkaise kunniallisuutta, vaan jää piileväksi kriteeriksi. Sen sijaan suomalaisen sosiaaliturvan käyttäjissä nähdään olevan ”sosiaalitoimen elättejä”, joiden tulisi olla saamastaan avusta kiitollisia. Ruoka-avun toimipaikoissa asioimiseen ei suhtauduta samalla tavalla. Leipäjonoja pidetään suomalaisessa yhteiskunnassa köyhyyden ilmentyminä – oli avunsaaja sitten ansaitseva tai ansaitsematon. Leipäjonossa jonottaminen nähdään itsessään nöyrtymisenä.

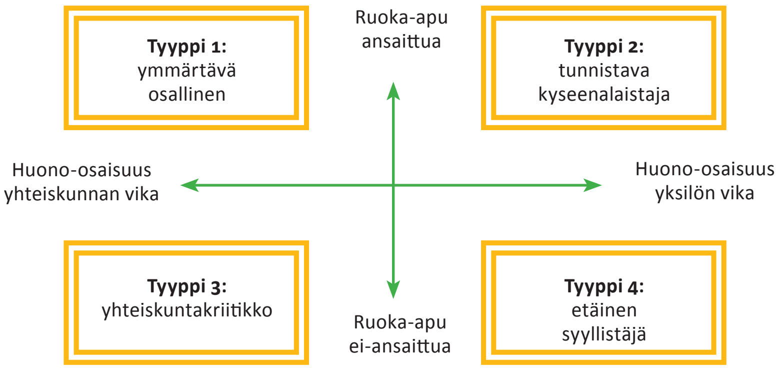
Vastavuoroisuus merkitsee sen arviointia, tulisiko avunsaajan tehdä jonkinlainen vastapalvelus avun eteen (van Oorschot 2000). Ruoka-avusta käydyissä verkkokeskusteluissa kriteeriä ei juuri käytetä. Huono-osaisimpien suomalaisten ei nähdä olevan velvoitettuja vastapalvelukseen vastikkeettoman ruoka-avun vuoksi: jonottaminen ja siihen liitettävät häpeän ja nöyryytyksen tunteet ovat leivän hinta. Kuten edellä asennekriteerin kohdalla, myös vastavuoroisuuden käyttö liittyy verkkokeskusteluissa ruoka-avun ansaittavuuden sijaan sosiaaliturvaan ja sen ansaittavuuteen. Muutamassa kommentissa ollaan valmiita jättämään yhteiskunnalle tuottamattomat yksilöt täysin ilman apua: sosiaalipummien sijaan apua pitäisi kohdentaa toisaalle, oikeille veronmaksajille.

> *Olisi hyvä auttaa mielummin oikeita veronmaksajia ja tätä yhteiskuntaa omalla työllään tukevia ihmisiä.* (nimimerkki ermerk, HS 30.1.2014)

Ruoka-apukeskustelun tyypittely

Verkkokeskustelijoiden näkemykset eroavat voimakkaasti toisistaan keskusteluissa eniten käytettyjen ansaitsevuuden kriteerien perusteella. Keskusteluissa on runsaasti leipäjonoissa käyvien avuntarvetta ja siten ansaitsevuutta voimakkaasti puolustavia tai kyseenalaistavia keskustelijoita sekä joko avunsaajia tai yhteiskuntaa syyllistäviä keskustelijoita. Keskustelijat on tällä perusteella jaettavissa neljään ryhmään. Tyypittely on esitetty kaksiulotteisessa koordinaatistossa (kuvio 25), jonka akselit ovat: 1) ruoka-avun ansaitseminen – ansaitsemattomuus (tarpeen kriteeri) sekä 2) yksilöllisten syiden – yhteiskunnallisten syiden korostaminen (kontrollin kriteeri). Koordinaatistoon asettuvat seuraavat neljä tyyppiä: ymmärtävät osalliset, tunnistavat kyseenalaistajat, yhteiskuntakriitikot ja etäiset syyllistäjät.

Ymmärtävät osalliset ovat niitä, joilla on halu auttaa tai ainakin antaa tukea tai kannustusta heikossa asemassa oleville. Omakohtainen tai läheinen, ammatillinen tai tuttavapiirissä oleva suhde huono-osaisuuteen myötävaikuttaa ryhmän käsityksiin siitä, että ruoka-apu on ansaittua. Ymmärtävä osallinen muistuttaa, että olemme kaikki samassa veneessä. Suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsee heikko taloudellinen tilanne. Köyhyyttä ei pidä hävetä:



Kuvio 24. Ruoka-apukeskustelun neljä tyyppiä

> *Ei köyhyys ole häpeä, eikä aina omaa syytä. Nyt on lama, ja se on yhtä hirveää ihan kaikille.* (nimimerkki trollshofdan Metro-lehti 31.7.2015)

Ymmärrys huono-osaisia kohtaan näkyy siinä, ettei huono-osaisuus ole automaattisesti yksilön vika. Useassa kommentissa nähdään ilmiön taustavoimana taloudellinen ja yhteiskunnallinen eriarvoisuus. Eriarvoisuuden nähdään olevan yhteydessä myös perhe- ja koulutustaustaan. Sosiaalinen läheisyys ilmenee ymmärtävien osallisten kommenteissa epäilyksenä hyväosaisten ymmärtämättömyydestä huono-osaisia kohtaan. Mielipiteiden perusteella hyvinvoinnin keskellä elävät ihmiset eivät ymmärrä, millaista on olla vähävarainen suomalaisessa yhteiskunnassa. Esimerkiksi *Aamulehden* sivustolle kirjoittanut nimetön verkkokeskustelija on havainnut, ettei taloudellista eriarvoisuutta aina ymmärretä yltäkylläisyyden keskeltä:

> *Itse päässyt näkemään työkaverien kautta, kuinka toisilla menee tosi hyvin, kun perheessä molemmat aikuiset korkeasti koulutettuja ja onnekkaasti töissä, ja näissä suvuissa vieläpä perintöjä saattaa kasautua todennäköisemmin. Havainnut, etteivät he ymmärrä, mitä vähävaraisuus tarkoittaa. Toivon, jos korkeasti koulutetut jatkavat Suomessa vallassa, että yltäkylläisyyden keskeltä ymmärrettäisiin taloudellinen eriarvoisuus.* (14.4.2014)

Solidaarisuus ja empatiakyky näkyvät ymmärryksenä siitä, ettei huono-osaisuus ole oma valinta. Yhteiskunnassa esiintyvä eriarvoisuus voi olla seurausta sairastumisesta tai työttömyydestä. Kaikki eivät ole yhtä onnekkaita ja muuttuvat elämäntilanteet voivat ajaa ihmisen ruoka-apuun. Nimimerkki Sleepy ernst epäilee *Helsingin Sanomien* sivustolla, etteivät keskustelijat syyllistäisi omaa lähipiiriään, kuten omia lapsiaan, sosiaalipummeiksi tilanteessa, jossa sairaus on vienyt työkyvyn:

> *Eiköhän tuollainen loukkaava yleistäminen loppuisi lyhyeen jos esim. oma lapsi päätyisi työkyvyttömäksi saatuaan syövän ja päälle saisi kuulla lapsen olevan "laiska sosiaalipummi joka on huono-osaisuutensa valinnut.* (1.9.2015)

Myös *tunnistavilla kyseenalaistajilla* on jonkinlainen läheinen kokemus huono-osaisuudesta, osalla myös leipäjonoista. Ruoka-apu nähdään ilmiönä hyväksyttävänä ja tarpeellisena, jos aidosti avuntarpeessa olevat ihmiset saavat apua. Useiden leipäjonoissa käyvien motiivit kyseenalaistetaan kuitenkin tarpeena ylläpitää kohtuuttoman leveää elämäntyyliä. Tunnistavan kyseenalaistajan mielestä vika on kulutustottumuksissa. Jos ruoka-avusta apua hakevalla on varaa käydä kaupassa tai käyttää tulonsa muuhunkin kuin välttämättömään, ei leipäjonoon pitäisi olla asiaa. Nimimerkki Nälkiintynyt kommentoi *Iltasanomien* sivustolla:

> *Kuinkahan moni näistä oikeasti on avuntarpeessa? Itse kävin jonottamassa kun oli tiukka vaihe elämässä ja ainakin tuolloin 1/3 porukasta oli sellaista että oli varaa käydä kaupassakin. Osa säästi esim. etelän matkaa varten ja pois lähtivät uudella citymaasturilla.* (1.9.2015)

Niin kutsutuilla *yhteiskuntakriitikoilla* ei ole selkeää omakohtaista tai läheistä kokemusta ruoka-avusta. Heidän kommenteissaan ilmenee etäisyys huono-osaisuutta kohtaan samalla, kun solidaarisuus on huono-osaisen ruokaa jonottavan kansan puolella. Vika nähdään ennen kaikkea järjestelmässä: huono-osainen elämäntilanne on yhteiskunnassa valtaa käyttävien toimijoiden, kuten poliitikkojen, elinkeinoelämän tai ammattiyhdistysliikkeen syytä. Toimivassa yhteiskunnassa kenenkään ei tulisi tarvita ja sitä kautta ansaita ruoka-apua. Kommenteista ilmenee kuitenkin se, että huono-osaiset ovat niitä toisia, muukalaisia. Tuntematon verkkokeskustelija kannattaa *Satakunnan Kansan* sivustolla ajatusta leipäjonojen tuomisesta näkyvälle paikalle kaupungin keskustaan, jotta köyhyydelle saataisiin kasvot:

> *Läheltä ja kaukaa filmiryhmät paikalle. Kasvot köyhyydelle! Kuka niitä haluaa katsoa, on bling blingiä – se kiinnostaa enemmän.* (14.7.2015)

Etäiset syyllistäjät ovat leimallisesti niitä, joilla ei välttämättä ole omaa kokemusta huono-osaisuudesta, mutta joilta ei myöskään löydy ymmärrystä heikossa asemassa olevia kohtaan. Tämä tyyppi on verkossa kovaääninen ja ankara avuntarvitsijoita kohtaan. Koska huono-osainen nähdään itse vas-

tuussa tilanteestaan, ei hänen koeta ansaitsevan apua. Samalla kun avuntarve kyseenalaistaan, syyllistäjät leimaavat leipäjonoissa jonottavat pummeiksi. Sosiaalisen etäisyyden lisäksi ryhmässä korostuvat empatiakuilu ja solidaarisuusvaje. Nimimerkki Rommari-X kuvaa *Taloussanomien* sivustolla, kuinka huono-osainen yksilö on itse täysin vastuussa tilanteestaan:

> *Nousu pohjalta on mahdotonta niin kauan kun kieltäytyy ottamasta vastuuta omista valinnoistaan ja uskottelee itselleen olevansa "huono-osainen" viaton uhri*. (3.12.2014)

Taulukko 17. Solidaarisuus, empatia ja sosiaalinen läheisyys tyypeittäin

	Tyyppi 1: ymmärtävä osallinen	**Tyyppi 2: tunnistava kyseenalaistaja**	**Tyyppi 3: yhteiskunta-kriitikko**	**Tyyppi 4: etäinen syyllistäjä**
Solidaarisuus/ empatia	+	-	+	-
Sosiaalinen läheisyys	+	+	-	-

Käsitykset ruoka-avun saajien ansaitsevuudesta ilmentävät yhtäältä solidaarisuutta ja empatiaa sekä näiden puutetta ja toisaalta etäisyyttä/läheisyyttä, kuten van Oorschotin (2000) identiteetin kriteerin käyttö osoittaa. Lopuksi neljä verkkokeskustelijatyyppiä taulukoidaan solidaarisuuden ja empatian sekä sosiaalisen läheisyyden (identiteetin kriteeri) mukaan (taulukko 17). Tyyppi 1 ja tyyppi 4 asettuvat toistensa vastakohdiksi. Nämä tyypit, joiden mielipiteet eroavat voimakkaimmin toisistaan, myös keskustelevat muita tyyppejä äänekkäämmin. Tyypillä 4, etäisellä syyllistäjällä, sosiaalinen etäisyys ilmenee yhdessä solidaarisuusvajeen ja empatiakuilun kanssa. Tyypillä 1, ymmärtävällä osallisella, riittää solidaarisuutta ja empatiaa huono-osaisia kohtaan. Hyväntahtoisuus, myötätunto ja auttamisen halu ilmenevät vuorovaikutuksessa sosiaaliseen läheisyyden kanssa. Asetelma vastaa aiempaa tutkimustietoa siitä, kuinka sosiaalinen läheisyys lisää myönteistä suhtautumista toisia ihmisiä ja heidän tarvitsemaansa apua kohtaan (mm. Niemelä 2011; 7. luku tässä kokoelmassa). Voimakkaimpien vastakohtien välille sijoittuvat tyypit 2 ja 3, joilla on vain joko omakohtaista kokemusta huono-osaisuudesta tai ymmärrystä

huono-osaisia kohtaan. Näitä tyyppejä esiintyy verkkokeskusteluissa ääripäitä maltillisemmin.

Kinasteleva kansakunta

Leipäjonot ovat monella tapaa sekä konkreettinen että kiistanlainen osa suomalaista köyhyyttä. Niistä vallitsee – on kautta niiden parikymmenvuotisen historian vallinnut – lukuisia legendoja, väärinkäsityksiä, tahallisia ja tahattomia. Sekä poliitikot että kansalaiset käyttävät leipäjonoja poliittisena lyömäaseena: toisaalta moititaan päättäjiä siitä, että heidän tekemänsä politiikka on johtanut ilmiöön, toisaalta syyllistetään leipäjonoissa käyviä oman poliittisen ajattelun tukemiseksi.

Huono-osaisuudesta keskusteltaessa päädytään väistämättä kinastelemaan siitä, kuka on oikeasti köyhä tai riittävän köyhä ja mihin köyhällä on tai tulisi olla oikeus ja velvollisuus. Kinastelua kärjistää keskustelun tapahtuminen verkossa. Verkkokeskustelu onkin yksi Suomeen vakiintunut vastakkainasetteluja ja sosiaalista etäisyyttä rakentava väline. Verkkouutisten alla käytävä keskustelu tarjoaa alustan, jossa kärjistyneimmät mielipiteet ja aktiivisimmat keskustelijat pääsevät korostetusti esille. Tämä johtuu osaltaan siitä, että verkkokeskusteluja käydään jo lähtökohtaisesti etäällä niin keskustelukumppaneista kuin keskustelun kohteesta.

Tutkimuksemme perusteella leipäjonoja käsittelevissä verkkokeskusteluissa käydään vuolasta keskustelua tarveharkinnasta. Ruokaa hakevat leimataan elämäntapansa puolesta sosiaalipummeiksi ja heidän ansaitsevuuttaan arvioivan keskustelun yhteydessä pohditaan paljon siitä, ovatko he oikeutettuja myöskään yhteiskunnan virallisiin tukimuotoihin. Sosiaalipummiksi leimatuksi tuleminen on osa leipäjonossa käyvän arkea. Todellisuudessa leipäjonossa käyvistä kuitenkin vain noin puolet on saanut toimeentulotukea (Ohisalo & Saari 2014). Työttömien lisäksi iso osa ruoka-apuun turvautuvista on pienituloisia eläkeläisiä mutta jonottajissa on myös pienituloisia palkansaajia ja opiskelijoita.

Käyttämämme teoriakehikko ansaitsevuudesta istuu suomalaisista leipäjonoista käytävään verkkokeskusteluun. Viidestä ansaitsevuuden kriteeristä kolme on laajassa käytössä. Tutkimuksen keskeinen havainto on se, että *tarve*-kriteeriä käytetään kansalaisten keskusteluissa muita van Oorschotin (2000) käsitejärjestelmän kriteerejä enemmän. Keskeistä tarvepuheelle on se, onko avuntarvitsijan tarve äärimmäistä. Käytännössä tarveharkinta on ruoka-avussa kuitenkin poikkeuksellista. Toisin sanoen ruokaa jaetaan tyypillisesti kaikille sitä hakeville, usein ilman kysymyksiä tarpeesta.

Vahva kritiikki ruokaa jonottavien elämäntapaa kohtaan (*kontrolli*) korostuu erityisen paljon avuntarpeen kyseenalaistamisen yhteydessä. Yksilön vastuun korostamista omasta huono-osaisuudestaan ja ”laiskaksi pummiksi” syyllistämistä ilmenee silloin, kun avunsaajalla nähdään olevan vaikutusmahdollisuuksia tilanteeseensa. Huono-osaista syyllistetään tiettyyn pisteeseen asti, kunnes löydetään yhteinen vihollinen niistä toisista, kuten yhteiskunnassa valtaa käyttävistä. Yhteiskunnan epäoikeudenmukaisuuksiin nähdään syypäänä toistuvasti samat tekijät. Kontrollin ja identiteetin kriteerien käyttö nivoutuu vahvasti toisiinsa ja siten hyvinvointisovinismiin: suomalaisen köyhän nähdään olevan ansaitseva ja kunniallinen köyhä, ensisijainen autettava, kun häntä verrataan maahanmuuttajiin.

Suomalaisen leipäjonokeskustelun yhteydessä huono-osaisen *asenne* ei ratkaise ansaitsevuutta, eikä avunsaajien kiitollisuuden vaadetta juuri esiinny. Leipäjonossa jonottaminen nähdään itsessään jo niin nöyryyttävänä, ettei avunsaajan tarvitse tämän lisäksi nöyristellä huono-osaisen asenteella. Myös *vastavuoroisuus* tai vastikkeellisuus jäävät keskustelussa taustalle ja liittyvät ruoka-apua laajemmin keskusteluun sosiaaliturvasta ja sen ansaittavuudesta. Jonoissa käymisen aiheuttama häpeä on maksu leivästä.

Verkkokeskusteluissa esiintyvät tyyppiesimerkit edustavat niin universalistista kuin selektiivistä, ehdollistavaa tarveajattelua. Universalistiset näkemykset ilmentävät solidaarisuutta ja empatiaa, jolloin yhteiskunnassa esiintyvät rakenteet nähdään syynä huono-osaiseen elämäntilanteeseen. Kääntöpuolena yksilöllisyyttä korostavissa mielipiteissä vika nähdään yksilöissä, heidän valinnoissaan, elämäntyylissään ja elämänhallinnassaan. Ehdollinen empatia ja

solidaarisuus suhteutuvatkin tarveharkinnan lisäksi voimakkaasti eriytyviin käsityksiin yksilön ja yhteiskunnan vastuusta. Ruoka-avussa auttamisen kohteena eivät ole esimerkiksi suloiset lapset, vaan pääasiassa elämää jo eläneet iäkkäämmät ihmiset, keski-ikäiset, eläkeläiset ja työttömät – usein ihmiset, joilla olisi voinut olla mahdollisuus elää elämänsä toisin – verkkokeskustelijoiden mukaan kunniallisemmin.

Kysymys, kuka ansaitsee saada köyhäinapuna kauppojen vanhenemassa olevaa ylijäämäruokaa, onkin mielenkiintoinen, sillä ruoka-apu on kolmannen sektorin järjestämää hyvinvointivaltion vuotavaa pohjaa paikkaavaa apua. Se että kansalaiset arvioivat avunsaajien ansaitsevuutta verkossa laajassa mittakaavassa on kiusallista suomalaisen hyvinvointivaltion kannalta. Universaalissa hyvinvointivaltiossa ei tulisi olla tarvetta arvioida avunsaajien ansaitsevuutta (ks. Larsen 2008). Nyt perinteistä köyhäinapua muistuttavat leipäjonot osana suomalaista köyhyyspolitiikkaa mahdollistavat tarveharkinnasta alkunsa saavan laajemman ansaitsevuuskeskustelun, jossa huono-osaista yksilöä leimataan pummiksi, syyllistetään köyhyydestä ja hänet nähdään osana ”tavallisen kansan” näkökulmasta ulkopuolista huono-osaisten ryhmää. Osasyy tarvepainotteisen ansaitsevuuskeskustelun esiintymisen taustalla lienee siinä, että moni kansalainen näkee ruoka-avun vain hätäapuna. Ruoka-avusta on kuitenkin tullut monelle suomalaiselle avuntarvitsijalle tilapäisen avun sijaan osa arkea, eikä ruoka-apu jäänyt ilmiönä vain laman laastariksi. Syitä ansaitsevuuskeskustelulle voidaan myös hakea ruoka-avun kirjavista toimintakäytännöissä, toisin sanoen yhteisten kriteerien ja käytäntöjen puuttumisesta.

Niin tai näin, huono-osaisten ansaitsemattomiksi tuomitseminen on osa vallankäyttöä, puhetta, jossa korostetaan yksilön vastuuta. Samalla väheksytään yhteiskunnan vastuuta, vaikka taustalla on rakenteellisia tekijöitä. Suomalaisessa hyvinvointivaltiossa kenenkään ei tulisi joutua tilanteeseen, jossa hänen ihmisarvonsa on riippuvainen toisten hyväntahtoisuudesta. Leipäjonoissa jonottavista moni elää työelämän ja sosiaaliturvan välimaastossa tai ensisijaisten ja viimesijaisten sosiaalietuuksien välimaastossa. Ruoka-avun saajien kokemuksiin ja näkemyksiin perustuvan tutkimustiedon perusteella ruoka-avussa käydään hakemassa ruokaa todelliseen tarpeeseen (mm. Ohisalo &

Saari 2014; Ohisalo ym. 2015a; Ohisalo ym. 2015b). Tutkimustieto todentaa, että suuri osa leipäjonoissa käyvistä kokee itsensä huono-osaiseksi, huono-osaisuus on monilla luonteeltaan kasautunutta ja kokonaisuudessaan hyvinvointi poikkeaa huomattavasti valtaväestön hyvinvoinnista. Leipäjonojen kansan kokema pitkittynyt niukkuus ei vastaa keskivertosuomalaisen kokemusmaailmaa: Niiden kansalaisten, jotka niukkuutta eivät ole kokeneet, on vaikea ymmärtää ruoka-avun tarvetta.

Sosiaalinen etäisyys väestöryhmien välillä näkyy kansalaisten ehdollisena solidaarisuutena huono-osaisia kohtaan ja kansalaisten käsitysten ja tutkitun tiedon kohtaamattomuutena. On selvää, ettei verkkokeskusteluissa juurikaan argumentoida tutkimustietoa käyttäen, vaan subjektiiviset kokemukset ja näkemykset saavat enemmän painoarvoa. Leipäjonoissa käyviin kohdistuva ansaitsemattomuusleima johtaa näin tilanteeseen, jossa heidän omat kokemuksensa avuntarpeesta kyseenalaistetaan ja osa ihmisarvosta viedään. Verkkokeskustelujen perusteella niin avuntarvetta kuin koko leipäjonoilmiötä hävetään. Osan verkkokeskustelijoista olisi myös syytä hävetä.

Liitetaulukko 1. Ruoka-avussa käyvien sosioekonominen tausta (N=3474)

(Ohisalo & Saari 2014.)

		%
Ikä	16–25	6,0
	26–35	10,7
	36–45	15,4
	46–55	23,7
	56–65	26,9
	Yli 65	17,3
Sukupuoli	Mies	48,3
	Nainen	51,7
Kansalaisuus	Suomen kansalainen	87,3
	Muu	12,7
Koulutus	Perus- tai kansakoulu	39,6
	Lukio tai ammattikoulu	40,0
	Opisto tai korkeakoulu	20,4
Työtilanne	Kotona	7,3
	Eläkeläinen	38,4
	Työtön tai lomautettu	38,4
	Opiskelija	6,6
	Töissä määrä- tai osa-aikaisesti	5,6
	Töissä pysyvästi	3,7
Asumismuoto	Omistus	16,0
	Muu vuokra	65,6
	Kunnan vuokra	12,4
	Tukiasunto	2,8
	Asunnoton	3,3
Ruoka-avun asiakkuus	Muutaman kerran vuodessa	23,9
	Keskimäärin kerran kuukaudessa	20,1
	Keskimäärin joka toinen viikko	25,9
	Joka viikko	30,2
Ruoan hakeminen	Vain itselle	47,6
	Itselle ja perheelle	42,6
	Itselle ja muille	9,8
Tulot pakollisten menojen jälkeen (€)	0	20,5
(käteen jäävä osuus euroina kuukaudessa)	1–100	24,0
	101–300	30,9
	301–500	14,5
	Yli 500	10,2

10

Kun vaikeudet kasautuvat – Pitkäaikaisasiakkuudet sosiaalialan aikuistyössä

Mari Suonio, Sakari Kainulainen,
Titi Gävert, Raija Väisänen & Juho Saari

> *Sosiaalihuollon toimivuutta on syytä arvioida ihmisten tarpeista käsin. Ihmisten arjen ongelmat ovat usein entistä monimutkaisempia; ne kietoutuvat monin eri tavoin toisiinsa ja voivat pahimmillaan siirtyä sukupolvelta toiselle.* (Lainaus sosiaalihuoltolaista annetun hallituksen esityksen (164/2014) perusteluista.)

Sosiaalialan työntekijät kohtaavat pitkäaikaisesti viimesijaisella sosiaaliturvalla eläviä ihmisiä päivittäin kodeissa, kaduilla, laitoksissa ja toimistoissa. Työntekijät tekevät työtään heidän kanssaan ja puolesta monin tavoin jännitteisessä kentässä. Yhtäältä julkinen valta ja kansalaisten enemmistö velvoittavat heitä asiakkaiden aktivointiin ja korostavat sosiaaliturvan vastikkeellisuutta. Toisaalta asiakas saattaa jäädä elämäntilanteensa vangiksi niin, etteivät aktivointitoimenpiteet tai kuntoutusprosessit tuota toivottuja myönteisiä siirtymiä. Työikäinen ihminen ei syystä tai toisesta pysty tai näytä pyrkivän elättämään itseään omalla työllään tai hakeutumaan koulutukseen ja kuntoutukseen, vaan selviytyy päivästä toiseen ja viikosta kuukauteen viimesijaisen sosiaaliturvan (ennen kaikkea työmarkkina-, kuntoutus- tai toimeentulotuen tai näiden yhdistelmän) avulla.

Pitkäaikaisesti viimesijaisen sosiaaliturvan varassa elävien suomalaisten elämän rakenteita ja motiiveja on tutkittu varsin paljon (mm. Sandelin 2014; Isola 2006; Isola & Suominen 2016; Meriluoto 2015; Behm 2016; Laitinen ym.

2016), mutta vain pieni osa tutkimuksista kartoittaa sosiaalialan työntekijöiden näkemyksiä viimesijaisen sosiaaliturvan asiakkaista. Kuitenkin heikossa asemassa olevien suomalaisten kanssa työtä tekevien katutason byrokraattien näkemykset asiakkaiden asemasta, olemisesta ja elämisestä ja tehdyn työn vaikuttavuudesta ovat avainasemassa palvelujen merkitystä ja asiakkaiden elämäntilanteita arvioitaessa. Paljon asiakkaita kohdanneina ja heidän elämäänsä osallistuneina työntekijöillä on vahvaan informaatiovarantoon perustuvia näkemyksiä asiakkaiden elämäntilanteista ja niihin sisältyvistä rajoituksista ja mahdollisuuksista. Joskus työntekijä tietää asiakkaan elämäntilanteesta ja -mahdollisuuksista jopa enemmän kuin asiakas itse.

Tässä luvussa analysoidaan sosiaalialan työntekijöiden näkemyksiä viimesijaisen sosiaaliturvan asiakkuuksien pitkittymistä selittävistä tekijöistä. Aineiston muodostavat sosiaalialan asiantuntijoille suunnatun sähköisen kyselyn vastaukset. Kyselyllä pyydettiin tapauskuvauksia pitkäaikaisesti sosiaaliturvalla elävistä tyypillisistä asiakkaista. Kysely kohdistettiin valtakunnallisesti sosiaalialan työntekijöille, jotka työskentelevät aikuisten parissa kunnissa, järjestökentällä ja diakoniatyössä. Siinä selvitettiin sekä määrällisin että avoimin kysymyksin, mistä syistä ihmiset päätyvät pitkäaikaisesti sosiaaliturvan varaan, miten he selviytyvät omassa elämäntilanteessaan, kuinka tukitoimet ovat edesauttaneet selviytymistä sekä mitkä tekijät pidentävät asiakkuuden kestoa.

Harkintavalta ja sosiaaliturvariippuvuus

Sosiaalialan aikuistyölle on tavanomaista jännitteinen suhde laeista johdettujen yleisten periaatteiden ja asiakastyössä kohdattavan arjen rakenteiden ja käytäntöjen välillä. Aikuistyön rakenteet ja keskeisimmät toimintamallit johdetaan lainsäädännöstä, jossa määritellään eri ammattikuntien tehtävät ja tavoitteet. Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) asettaa toiminnalle sen oikeudellisen kehyksen ja määrittää eri ammattiryhmien tehtävät. Rajanvedot kertovat pyrkimyksestä sovittaa yhteen oikeudet ja asiakkaiden tarpeet, sekä pätevyyksiin liittyvästä ammattiryhmien tehtävien välisestä määrittelystä. Samalla ammat-

ti- ja tehtävämäärittelyt ovat käytännön työn kannalta monimerkityksellisiä, mikä kertoo kompleksisen kentän määrittelyn vaikeudesta niin työn luonteen kuin asiakkaiden tilanteiden osalta. Sosiaalihuoltolain määrittelemien sosiaalityön ja -ohjauksen rinnalla toimii diakoniatyö, joka on erityisesti hauraimmassa asemassa olevien auttamiseksi tehtävää työtä. Kirkollisena toimintana diakoniatyöllä on pitkä historia. Diakoniatyön normatiivisessa perustassa oleellisia ovat kristillinen ihmiskäsitys ja lähimmäisenrakkaus, jossa korostuu suhde Jumalaan ja toisiin ihmisiin. Huomio kiinnittyy aineellisen hädän lisäksi henkiseen ja erityisesti hengelliseen hätään. (Ahonen 2002; Niemelä 2002; Malkavaara & Ryökäs 2015.) Käytännön palvelutuotannossa sosiaalialan työ ja diakoniatyö ovat lähentyneet toisiaan viime vuosikymmeninä ja työn tavoitteet ovat monilta osin yhteneviä. Samaten asiakastyössä asiakkaat ovat usein samoja. Myös auttamistyön teoreettinen ja käytännöllinen luonne on kiinnostuksen kohteena molemmilla aloilla. (Kirkkojärjestys 4:3; Kuusimäki 2012; Kiiski 2013; Pohjola, Seppänen & Pessi 2011.)

Sosiaalialan työtä ohjaavassa lainsäädännössä on abstrakteja ja moniselitteisiä käsitteitä, jotka kuvaavat lähinnä sitä mihin aikuistyössä tulisi ideaalitilanteessa asiakas- ja palveluiden koordinaatiotyössä pyrkiä. Esimerkiksi sosiaalityö on sosiaalihuoltolain mukaan ”muutosta tukevaa työtä, jonka tavoitteena on yhdessä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen kanssa lieventää elämäntilanteen vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä”. Käsitteet ”muutosta tukeva työ”, ”toimintaedellytys”, ”osallisuus” ja ”sosiaalinen eheys” ovat moniselitteisiä, kuten myös muualla sosiaalihuoltolaissa käytetyt ”hyvinvointi”, ”turvallisuus” ja ”tarve”. Itse asiassa kaikkien näiden käsitteiden määritelmät ovat sen verran moniulotteisia, -tasoisia ja -selitteisiä, että niiden toimintaa ohjaava vaikutus jää väistämättä ohueksi tai olemattomaksi. Ohjaavien käsitteiden moniselitteisyyden takia yksityiskohtainen normiohjaus on perusteltua asiakkaiden yhdenvertaisen, oikeudenmukaisen ja tasa-arvoisen kohtelun kannalta – tosin myös nämä kolme käsitettä ovat monella tapaa epäselviä. Joka tapauksessa niiden asettamissa puitteissa työtehtävinä korostuvat esimerkiksi toimeentuloon liittyvät asiat, palveluohjaus ja työttömien aktivointi. Pitkä-

aikaisesti viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien osalta harkintavalta ulottuu poliittisena ohjauksena työvoimahallinnosta aktivointipolitiikan kautta sosiaalitoimeen (Nummela 2011; Kankainen 2012; Karjalainen 2014).

Kaiken kaikkiaan lakien ja asetusten moniselitteinen ja abstrakti kieli ei aina vastaa arjen asiakastyön sisältöjä. Ihmiset eivät asetu sosiaalilain määrittämiin tarvekategorioihin, jotka nousevat enemmänkin palveluntuottajien määrittelytarpeesta kuin asiakkaiden elämäntilanteista tai tarpeista. Samaten luokitteluun vaikuttavat eri ammattiryhmien ja sektoreiden intressit. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaan palveluja voi saada:

1) tueksi jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen;
2) asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen;
3) taloudellisen tuen tarpeeseen;
4) sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi;
5) lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen;
6) äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen;
7) lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi;
8) päihteiden ongelmakäytöstä, mielenterveysongelmasta sekä muusta sairaudesta, vammasta tai ikääntymisestä aiheutuvaan tuen tarpeeseen;
9) muuhun fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvään tuen tarpeeseen;
10) tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi.

Vain harvan asiakkaan ”tarve” sijoittuu vain yhteen palvelukategoriaan.

Palvelujen vaikuttavuuden kannalta avainasemassa olevissa asiakaskohtaamisissa sosiaalialan työntekijät yhdistävät lainsäädännöstä johdetut velvoitteet osaksi palvelujärjestelmän toimintakulttuuria ja asiakkaan elämäntilannetta. Käytännössä yhdistäminen tarkoittaa ammatillista harkintaa lainsäädännön, soveltamisohjeiden, palvelujärjestelmän, työmenetelmien ja kontrollin yhteensovittamisessa (Rajavaara 2014, 140). Harkintavaltaa käyttämällä työntekijät luovat toistuvissa asiakaskohtaamisissa toimeenpanokelpoisia toimintamalleja (sosiaalisia käytäntöjä) ryhmille ja henkilöille, joita yhdistävät esimerkiksi pitkittyneen työttömyyden ja sen myötä köyhyyden aiheuttamat ongelmat.

Yhtäältä harkintavallan käyttöön vaikuttaa se, kuinka työntekijät suhtautuvat asiakkaisiin, heidän tarpeisiinsa ja mahdollisuuksiinsa. Ei ole yhdentekevää onko asiakas työntekijän mielestä rakenteiden uhri vai elämäntilanteensa valinnut (Kallio ym. 2013; Blomberg ym. 2013; Blomberg ym. 2014). Toisaalta asiakkaat eivät myöskään ole ainoastaan ”autettavia” tai ”toimenpiteiden kohteita”. Useimmat heistä ovat aktiivisesti omista lähtökohdistaan käsin valintojaan tekeviä henkilöitä, joiden näkemykset aikuistyön rakenteista ja tavoitteista eivät välttämättä ole yhteensopivia sosiaalityön ”muutosta tukevan työn” linjausten kanssa. Samassa(kin) elämäntilanteessa oleviin palvelujen käyttäjiin lukeutuu useita asiakastyyppejä, joilla on erilaisia motivaatioita ja tulevaisuuden odotuksia. Eräät heistä hakevat aktiivisesti tukea palvelutuottajalta ja toiset pitävät heihin yhtä aktiivisesti etäisyyttä.

Samankaltainen palvelu ei vastaa yhtä lailla kaikkien samassa elämäntilanteessa olevien asiakastyyppien odotuksiin, joten myös palvelujen vaikuttavuudessa on todennäköisesti eroja. Vaikuttava harkintavallan käyttö ottaa huomioon myös tämän tosiasian ja muokkaa lainsäädännön puitteissa toimintamalleja eri asiakkuustyyppejä vastaavasti. Harkintavallan vaikuttavampi käyttäminen kuitenkin edellyttää sekä eri asiakkuustyyppien määrittelemistä ja hyvää tuntemusta että palvelujärjestelmien mahdollisuuksien kartoittamista suhteessa näihin tyyppeihin. Seuraavassa pureudumme näihin teemoihin.

Aineisto ja menetelmät

Pyysimme aikuisten parissa työskenteleviä sosiaalialan työntekijöitä kuvaamaan asiakastyötään kokemustensa pohjalta niin, että he vastasivat kyselyyn *oman työnsä tyypillisen* asiakkaan tilanteen kuvauksen näkökulmasta. Sosiaalialan työntekijöillä tarkoitamme kunnissa, valtiolla, järjestöissä ja seurakunnissa työskenteleviä sosiaalityöntekijöitä, sosiaaliohjaajia, sosionomeja ja diakoniatyöntekijöitä (diakoni-sosionomi, diakonissa-sairaanhoitaja). Aineistonkeruu toteutettiin sähköpostilla ja sosiaalisessa mediassa jakamalla. Lo-

makkeen suunnittelijoina oli tutkijoita ja käytännön työntekijöitä sosiaalialan eri organisaatioista[51].

Näytteen vastaajista diakoniatyöntekijöitä oli 81, sosiaalityöntekijöitä 43 ja muita sosiaalista työtä tekeviä työntekijöitä yhteensä 22 henkilöä (työllistymis- ja kuntoutustyö, järjestö, sosiaaliohjaus). Vastaajien ammattikuntajakautuminen ei vastaa eri työntekijäryhmien suhteellisia määriä sosiaalialan töissä. Tarkoituksena ei ollut vertailla sosiaalialan eri ammattiryhmiä, joten vastaajien ammattikunta- tai työpaikkajakoa ei ole huomioitu tulosten analyysissa. Vastaajat olivat kokeneita sosiaalialan asiantuntijoita, sillä kahdeksalla kymmenestä oli yli viiden vuoden työkokemus asiakastyöstä. Aineistonkeruu oli valtakunnallinen. Taustakysymyksissä ei kysytty työskentelypaikkakuntaa. Kysely muodostui taustakysymyksistä ja yhdeksästä avokysymyksestä. Kuhunkin avoimeen kysymykseen oli mahdollista vastata maksimissaan 1 000 merkillä. Vastauksissa kiinnitettiin erityistä huomiota henkilöllisyyden suojaamiseen.

Aluksi vastaajaa pyydettiin määrittämään kolme tärkeintä syytä, mihin sosiaalihuoltolain (1301/2014) edellä esitellyn 11 §:n mukaisiin tuen tarpeisiin, täydennettynä diakonian ja työllisyyspalveluiden teemoilla, asiakasryhmän tilanne erityisesti liittyy. Täyttäessään lomakkeen muita kohtia vastaajan tuli pitää mielessä nämä tuen tarpeet ja arvioida valitsemansa asiakasryhmän elämäntilannetta avoimilla vastauksilla. Vastaajalla oli mahdollisuus täyttää kyselylomake useampaan kertaan kuvaten eri asiakasryhmiä. Tätä mahdollisuutta käytti 23 vastaajaa.

Kyselyaineiston avoimet kysymykset jaettiin osa-aineistoiksi kysymysryppäiden mukaan. Nämä pelkistettiin, ryhmiteltiin ja luokiteltiin omina kokonaisuuksinaan kysymyskohtaisesti sisällönanalyysilla. Tämän jälkeen vastaukset määrällistettiin sekä ilmauksina että vastaustyyppeinä. Määrällistämisen mahdollisti aineiston koko (vastauksia 157). Analyysi on tehty aineistolähtöisesti ja tulokset (asiakastyypit ja kysymystyypit) on nimetty kuvailevasti

[51] Hanketta on ollut valmistelemassa tutkijoita ja käytännön työntekijöitä Itä-Suomen ja Lapin yliopistoista, Diakonia-ammattikorkeakoulusta, Sosiaalinen Tekijä -blogisivustosta ja Kirkkohallituksesta. Kaikkiaan lomakkeen valmisteluun osallistui 42 henkilöä.

sisällönanalyysin perusteella. Yksittäiset vastaukset sisälsivät useita näkökulmia, joten erillisinä pelkistettyinä ilmauksina tehty määrällinen erittely antoi kuvan asioiden keskinäisestä jakautumisesta ja painotuksista. Aineiston sisäistä vertailua ja havaintoja varten luotiin aineistoa selittävät kysymyskohtaiset tyypit. Kysymyskohtaisesti tarkasteltiin tukitoimenpiteitä, asiakkaan omaa toimintaa tilanteensa parantamiseksi, palvelujärjestelmän vastaavuutta, asiakkaiden suhtautumista palveluihin sekä palveluiden riittävyyttä, toimivuutta ja vaikuttavuutta. Edellä mainittuja verrattiin kyselyn alussa asiakasryhmien elämäntilanteita kuvailevien vastausten pohjalta laadittuihin asiakkuustyyppeihin vastauskohtaisesti ja tarkasteltiin aineistoa matriisina. Tulosten raportoinnissa on kuljetettu rinnakkain sekä asiakkuustyyppejä että muista vastauksista laadittuja kysymyskohtaisia tyyppejä (kysymystyypit). Avokysymysten vastausten sanamäärät vaihtelevat muutamasta sanasta enimmillään noin 150 sanaan kysymystä kohti. Avokysymysten aineisto oli kokonaisuudessaan 70 000 sanaa. Osa vastauksista kuvaili sekä valitun asiakasryhmän että yleisesti pitkäaikaisesti sosiaaliturvan varassa elävien asiakkaiden tilannetta. Nämä eri kerronnan tasot eroteltiin analyysissa. Analyysissa kuvaillut aineisto-otteet ovat suoria otteita avovastauksista.

Viimesijaiseen sosiaaliturvaan tarttuminen

Viimesijaiseen sosiaaliturvaan tartuttiin köyhyyden vuoksi, kun elämänhallinta oli suistunut raiteiltaan tai päihteet ja mielenterveysongelmat vaikuttivat ihmisen elämään (taulukko 18). Nämä syyt nähtiin jopa kahdessa kolmasosassa tapauksista perusteena hakea viimesijaista sosiaaliturvaa. Käytännössä sosiaalialan aikuistyö keskittyi näihin syihin. Muut syyt olivat selvästi harvinaisempia. Tuki kuntoutukseen ja muuhun vaikeasta tilanteesta irti pääsemiseen näkyi viimesijaisen sosiaaliturvan käytössä siten, että 10–15 prosentissa kuntoutustuki, tuki lasten kehitykselle, asumiseen liittyvä tuki ja tuki kriisitilanteissa olivat syitä viimesijaisen sosiaaliturvan hakemiselle.

Taulukko 18. Asiakkuuden syyt, maininnat, % vastauksista

Tuen tarve	**%**
Taloudellisen tuen tarve	**68**
Päihteiden ongelmakäytöstä, mielenterveysongelmasta sekä muusta sairaudesta, vammasta tai ikääntymisestä aiheutuva tuen tarve	**56**
Jokapäiväisestä elämästä selviytyminen	**29**
Sosiaalisen syrjäytymisen torjunta ja osallisuuden edistäminen	**23**
Alle 20 prosenttia: Muuhun (kuin yllä lueteltuun) fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvä tuen tarve, Kannustin- tai byrokratialoukku (tulot laskevat mikäli siirtyy palkkatyöhön tai etuuksien huono koordinaatio aiheuttaa sosiaaliturvan tarpeen), Työllistymiseen liittyvä tuen tarve ja Kuntoutukseen (mukaan luettuna kuntouttava työtoiminta) liittyvä tuen tarve	
Alle 10 prosenttia: Lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukeminen, Asumiseen liittyvä tuen tarve, Äkillisiin kriisitilanteeseen liittyvä tuen tarve, Elämän merkityksen pohtiminen, merkityksettömyyden kokemukset tai elämänkatsomuksellisen pohdinnan tarve, Lähisuhde- ja perheväkivalta sekä muu väkivalta ja kaltoinkohtelu, Tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukeminen ja Koulutukseen liittyvä tuen tarve	

Asiakkuustyypit

Sosiaalialan työntekijöiden kuvailemista asiakkaiden elämäntilanteista muodostettiin sisällönanalyysin avulla *pitkäaikaisasiakkuuden tyypit*. Tyypittely tehtiin tarkastelemalla kysymyksiä ”Kuvaile valitsemasi asiakastyypin elämäntilannetta yleisesti” ja ”Mitkä keskeiset tekijät ovat mielestäsi vaikuttaneet viimesijaisen sosiaaliturvan varassa elämiseen ja millainen avuntarve on ollut viime aikoina?” Kuvauksista luokiteltiin erikseen elämäntilanne, henkilöt ja pääasiallinen syy elämäntilanteeseen. Näiden analyysien pohjalta muodostettiin asiakkuustyypit huomioiden vastausten antama informaatio syistä viimesijaisen sosiaaliturvan varassa elämiseen. Asiakkuustyyppien kuvailuun tuotiin syvyyttä tarkastelemalla näiden suhtautumista tarjottuun apuun ja palveluihin.

Asiakkaiden elämäntilanteet ja niihin liittyvät piirteet vaihtelivat paljon. Eniten oli elämänhallinnan ongelmia (54 mainintaa). Taloushuolia, tukien varassa arjen pyörittämistä, eristäytymistä muista ihmisistä ja pitkäaikaistyöttömyyttä kuvattiin kutakin noin 20 maininnalla. Alle 10 mainintaa sai hällä väliä -asenne, toimintakyvyn ongelmat, kriisitilanteet, asunnottomuus ja välivuoden viettäminen ennen opiskeluja. Kuvauksissa asiakkaina olivat yksin asuvat (81), lapsiperheet (20), pariskunnat ilman lapsia (18), aikuistuvat nuoret (15) ja yksinhuoltajat (13).

Toiminta- ja työkyvyttömien (*74 tapausta*) ryhmästä puolet olivat yksin asuvia aikuisia ihmisiä, joiden pääsyynä sosiaaliturvan varassa elämiseen oli keskimääräistä useammin resilienssin eli kimmoisuuden puute, psyykkiset ongelmat ja pitkäaikaissairaudet. Kimmoisuuden puute viittaa erityisesti siihen, että ihmisen osaamisella ei ole enää käyttöä työelämässä eikä hänellä ole voimia lähteä päivittämään osaamistaan nykyvaatimusten mukaiseksi (ks. myös 11. luku). Tässä elämäntilanteessa korostui vetäytyminen ja eristäytyminen muiden seurasta. He sinnittelivät eteenpäin omassa arjessaan, eivätkä oikein osanneet tarttua tilannetta parantaviin toimiin:

> *Tällä asiakkaalla on joko fyysinen tai psyykkinen sairaus, joka on joko johtanut työuran keskeytymiseen tai se ei ole päässyt alkamaankaan. Asiakkaiden perhetilanteet ovat vaihtelevia, mutta mielenterveysongelmaiset ovat usein sinkkuja. Vapaa-ajalla ollaan kotona ja mieli on maassa sairauden laatuun katsomatta. Ei yleensä päihdeongelmia. Vahva ammattilaisuuden identiteetti, vaikka edellisestä työsuhteesta tai koulutuksesta voi olla parikymmentä vuotta. Ura on katkennut kesken ja siitä ei osata luopua.* (vastaaja työskentelee työllistämis- ja kuntoutuspalveluissa)

He suhtautuivat myönteisesti tarjottuihin palveluihin, vaikka myös palvelukriittisyyttä oli havaittavissa.

Sinnittelijöistä (*24 tapausta*) yli puolet oli yksin asuvia aikuisia. Kahdella kolmasosalla heistä syyt sosiaaliturvaan tarttumiseen olivat köyhyys tai ylivelkaantuminen ja yhdellä kolmanneksella erilaiset elämänhallinnan ongelmat.

Elämäntilanne oli syntynyt keskimääräistä useammin jonkin äkillisen kriisin seurauksena, mistä oli seurannut ongelmia taloudessa ja toimintakyvyssä.

> *Nainen yli 50 v, lapset aikuistuneet. Ajankuluksi pelaaminen ja pikavipit saivat aikaan pahan velkaantumisen. Masennus. Asumusero. Huolta juuri aikuistuneiden lasten terveydestä. Hoitaa omaishoitajana äitiään. Ylipainoa, työtön. Toimeentulo on erittäin niukkaa ulosoton jälkeen, sillä lyhentää asuntolainaa, jotta takaajana oleva äiti ei joutuisi kärsimään. Tilanne on jatkunut lähes 10 vuotta. Ei ole päässyt velkasaneeraukseen.* (diakoniatyö)

He pyrkivät aktiivisesti hakemaan apua sekavaan tilanteeseensa, suhtautuivat myönteisesti palveluihin ja ottivat palveluita hyvin vastaan.

Osaansa tyytyneistä (*23 tapausta*) yli puolet oli yksin asuvia ihmisiä, viidesosa pariskuntia ja loput yksinhuoltajia. Pääsyinä pitkittyneeseen sosiaaliturvan varassa elämiseen olivat myönteisten siirtymien kannalta tärkeisiin asioihin tarttumattomuus ja tekemättömyys. Tämä yhdisti kaikkia ryhmään kuuluvia. Elämäntilanne perustui arjen pyörittämiseen tukien varassa. He eivät tehneet itse juuri mitään tilanteensa korjaamiseksi.

> *Työtön, eronnut, velkakierteessä, päihteiden sekakäyttöä, sairauksia (reuma, masennusta), asuminen vaikeutunut niin, että asumiseen ja vuokranmaksuun tarvitsee tukea paljon. ... Muuttanut paikkakunnalle töiden perässä, mutta kun työt ovat loppuneet ei ole työllistynyt uudelleen vaan menettänyt pikkuhiljaa elämänhallinnan.* (diakoniatyö)

He olivat selkeästi palveluihin kriittisimmin suhtautuvia, mutta myös palveluhalukkuutta oli ryhmässä havaittavissa.

Opitusti avuttomien (*18 tapausta*) ryhmässä kolmasosa oli aikuistuvia nuoria ja viidesosa (nuoria) lapsiperheitä. Tässä asiakkuustyypissä oli muita ryhmiä vähemmän yksin asuvia ihmisiä. Pääsyynä oli ylisukupolvinen huono-osaisuus (61 %) tai jo nuorella iällä alkanut syrjäytymisen prosessi (39 %). Elämäntilanteeseen vaikuttivat eniten vajavaiset elämänhallintataidot ja heikko motivaatio tilanteen korjaamiseen. He olivat elämänsä sinnittelijöitä, pienellä eläjiä.

> *Nuori alle 30v, koulut kesken tai ei kouluja. Ei oikeutta työttömyysetuuksiin. Tulona asumistuki ja toimeentulotuki. Ajanvarauksille tuleminen on satunnaista. Osalla on yksinäisyyttä ja sosiaalisten tilanteiden pelkoa, osalla kaverit vie ja on kivaa pitää välivuotta. Päihteet on osalla kuvioissa mukana. Perheellisissä korostuvat hyvin nuorena lapsia saaneet ja lapsia on useampia. Vanhemmat ovat kotona ja osa käy tuista jatkuvaa taistoa, perheen rahoittamisen katsotaan olevan yhteiskunnan vastuulla. Nuorissa ajatus siitä, että tukiin on oikeus ja ne "kuuluu mulle" on yleisempää kuin vanhemmissa. Toimeentulotukiasiakkuus näyttää periytyvän, toisenlaista mallia ei ehkä ole tarjolla*. (sosiaalityö)

He suhtautuivat palveluihin kriittisesti, mutta keskimääräistä useammin olivat kuitenkin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin.

Päihderiippuvaisista (*14 tapausta*) valtaosa oli yksin asuvia ja muutama tapaus pariskuntia. Selkeä pääsyy oli hallitsematon päihteiden käyttö, joka sääteli elämää. Elämäntilanteessa näkyivät erilaiset elämänhallinnan ongelmat ja työttömyysjaksojen vuorottelu. He olivat paljolti luovuttaneet elämästään, mutta osa heistä haki apua ulkopuolelta.

> *Vuokra-asunto, eronneet mutta toisessa avioliitossa. Lapset huostaan otettuina, merkittävin syy vanhempien päihdeongelma. Vanhemmat ovat kuntouttavassa työtoiminnassa. Eivät saa "tavallista" työtä eivätkä ole sillä tavalla työkykyisiä, että jaksaisivat normaalia työtä tehdä. Päihteet vievät merkittävän osan tuloista. Jollakin tavalla on toivottomuuden tunteita elämän suhteen*. (sosiaalityö)

Heissä oli kuitenkin myös muita ryhmiä enemmän kohentautujia, mikä näkyi muun muassa siinä, että he olivat kaikkein halukkaimpia saamaan apua vaikkakin suhtautuvat apuun keskimääräistä epäluuloisemmin.

Vastaajilta pyydettiin arviota siitä millaista osaa kukin heidän kuvailemansa asiakasryhmä edusti heidän asiakkaistaan. Vastausvaihtoehdot olivat alle 10 %, 25 %, 33 %, 50 % ja yli 50 %. Karkeasti arvioiden edellä mainitut asiakkuustyypit edustivat kukin hieman alle viidennestä asiakaskunnasta. Kaiken kaikkiaan näiden neljän tyypin huomattava osuus viittaa siihen, että heidän osuutensa on todennäköisesti huomattavan suuri viimesijaisen sosiaaliturvan

käyttäjien keskuudessa kokonaisuudessaan. Aineisto ei salli tätä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä aineiston ja koko kentän vastaavuuksista.

Seuraavissa alaluvuissa asiakkuustyyppejä eritellään suhteessa tukitoimenpiteisiin, palvelujärjestelmään sekä asiakkaiden toimintaan ja palveluihin suhtautumiseen sosiaalialan työntekijöiden arvioimana. Samaan tapaan kuin yleiseen asiakkaan elämäntilanteeseen pohjautuvassa asiakkuustyyppien analysoinnissa, tukitoimenpiteiden, palvelujärjestelmän sekä asiakkaiden toiminnan tarkastelussa vastaukset luokiteltiin, teemoiteltiin ja nimettiin. Näitä vastauskohtaisesti nimettyjä tyyppejä vertailtiin suhteessa edellä mainittuihin asiakkuustyyppeihin.

Saadut tukitoimenpiteet ja asiakkaiden oma toiminta tilanteensa kohentamiseksi

Sosiaalialan työntekijät kuvasivat pitkäaikaisesti toimeentulotuen varassa elävien asiakkaiden saamia ja heidän tarvitsemiaan tukitoimenpiteitä sekä havaintoja asiakkaiden omasta toiminnasta elämäntilanteensa kohentamiseksi. Pitkäaikaisesti viimesijaisen sosiaaliturvan varassa elävät asiakkaat olivat saaneet keskimäärin kattavasti tukitoimia eri tahoilta. Asiakkaiden saamien tukitoimenpiteiden luokat nimettiin (maininta suuruusjärjestyksessä): arki kuntoon (2/3 vastauksista käsitteli tätä tuen muotoa), voimaannuttaminen, terveyden edistäminen ja työllistämistoimet sekä asiointiapu ja palveluohjaus. Kuudenneksi ja selkeästi pienemmäksi luokaksi muodostui ”jää ilman apua”. Kuvaukset asiakkaiden omasta toiminnasta tilanteensa kohentamiseksi suhteessa tukitoimenpiteisiin luokiteltiin kuuteen tyyppiin, jotka on nimetty kuvailevasti analyysin perusteella:

- kohentautujat eli aktiivisesti itse tilannettaan parantavat
- asiakkaan osansa hoitavat
- passiiviset palvelunkäyttäjät
- ammattilaisten apua hakevat
- luovuttaneet
- nirsoilevat.

Asiakkaan oman aktiivisuuden suhteen kaksi ensimmäistä oman toiminnan tyyppiä ovat positiivisia, keskimmäinen neutraali ja kolme viimeistä negatiivisia eli omaa aktiivisuutta oman tilanteen kohentamiseen ei ole. Aktiivisia on vajaa puolet vastausten kuvailemista tyypillisistä pitkäaikaisasiakasryhmistä, neutraaleja neljäsosa ja passiivisesti suhtautuvia kolmasosa. Tulosta ei voida yleistää väestöön, mutta kertoo olennaisia asioita sosiaalialan työntekijöiden asiakaskäsityksistä.

Arjen kohentaminen oli pääasiallinen tuen muoto kaikille pitkäaikaisasiakkuuksien tyypeille. Arjen kohentamisella tarkoitetaan tässä nippua toimenpiteitä, joiden tavoitteena on arjen akuutin tilanteen korjaaminen ja arjessa selviytymisen mahdollistaminen. Tällaisina mainittiin muun muassa toimeentulotuki, harkinnanvarainen toimeentulotuki, diakoniatyön antama taloudellinen avustus, ruoka-apu, asuntoasioiden hoitaminen ja akuutti perhetyö. Tukitoimet keskittyivät ajankohtaisimman avuntarpeen hoitamiseen, vaikka asiakas oli elänyt viimesijaisen sosiaaliturvan varassa jo pitkään. Työntekijän ajatteluhorisontti oli tällöin samankaltainen kuin asiakkaalla. Tukitoimenpiteissä keskitytttiin kuluvasta kuukaudesta selviytymiseen ja juuri sillä hetkellä ajankohtaisten laskujen maksamiseen. Tukitoimenpiteet noudattivat priorisoitua tarvehierarkiaa: ensin ruoka ja asumisen turvaaminen, sitten muita päämääriä. Pitkäaikaisempaa muutosta ei tavoiteltu.

Yli kolmannes vastaajista kuvasi *voimaannuttavia tukitoimenpiteitä* ja useimmat pitivät niitä keskeisimpinä asiakkaan tilanteen kohenemisen kannalta. Työntekijän tehtävinä korostuivat tällöin toivon vahvistaminen ja asiakkaan motivointi elämässä eteenpäin tilanteessa, jossa työllistyminen ei ole realistinen vaihtoehto. Myös työntekijöiden oma toiveikkuus oli välillä koetuksella. Pettymyksiä aiheuttivat sekä asiakkaiden kyvyttömyys pysyä tehdyissä suunnitelmissa että palvelujärjestelmän epäjohdonmukaisuus ja kyvyttömyys reagoida asiakkaan ”oman osuuden” hoitamiseen. Monelle pitkään viimesijaisen sosiaaliturvan varassa elävälle oli tullut lukuisia torjumisia ja vastoinkäymisiä.

Voimavarakeskeinen aikaa antava keskusteluapu oli mahdollista silloinkin, kun taloudellisen avun normit eivät mahdollistaneet muuta apua. Keskustelu-

ja käytiin erityisesti opitusti avuttomien, osaansa tyytyneiden ja toiminta- ja työkyvyttömien asiakastyyppien kanssa. Näitä tyyppejä kuvasivat eritasoinen elämäntaitojen puute ja kyvyttömyys tehdä itse muutoksia elämässään. Tukitoimien onnistumiseksi ja inhimillisen selviytymisen mahdollistamiseksi tarvittiin nähdyksi tulemista ja elämäntaitojen tukemista.

> *Keskusteluapu on tärkein, kuulluksi tuleminen, näkyminen, merkitys. Kun asiakas saa kokemuksen että on "olemassa" tässä yhteiskunnassa tarttuu hän suunnitelmiin päihteettömyydestä tai kursseista paremmin. Masentuu kaikista saamistaan hylkäävistä vastauksista, kun "ei kelpaa kenellekään". Sosiaalityössä on tärkeää käsitellä sanallisesti näitä epäonnistumiskokemuksia ja hylkäämistunteita, joita arki usein herättää.* (sosiaalityö)

Näin ollen tukitoimissa oli keskeistä psykososiaalinen työ, jossa huomio kiinnittyi toimivaan vuorovaikutukseen ja asiakkaan voimaannuttamiseen (vrt. Adams 2009; Howe 2009; Jouttimäki ym. 2011; Tonteri 2011).

Noin neljäsosa vastaajista kertoi *terveyden edistämisen* tukitoimista. Nämä tukipalvelut kohdentuivat erityisesti päihderiippuvaisten asiakkuustyypille. Eniten tuotiin esiin korjaavia päihdepalveluja. Sen sijaan ennalta ehkäiseviä terveyspalveluja, kuten työttömien terveystarkastuksia, oli käytössä vain vähän. Sekä asiakkaat että työntekijät olivat tehneet paljon työtä raitistumisen mahdollistamiseksi. Sosiaalialan työntekijät kertoivat useista tilanteista, joissa asiakas oli muuttanut elämäntapansa ja raitistunut, mutta työtä tai asuntoa ei siitä huolimatta tullut. Asiakkaan pettymys ja katkeruus olivat ymmärrettäviä ja tilanne turhautti myös työntekijöitä. Motivoinnissa oli herätetty toiveita, jotka eivät yhteiskunnan puolelta toteutuneetkaan. Tällaiset tilanteet murensivat luottamusta palvelujärjestelmää kohtaan. Toisaalta nämä tilanteet kyseenalaistivat yksilöä vastuuttavaa työttömyyskeskustelua.

> *Usein on tehty paljon, esim. raitistuttu, hankittu uusi kaveripiiri, saatu lääkäriltä oikeat diagnoosit ja aloitettu mahdolliset lääkitykset ja asuntokin ehkä. Mutta työtä ei sittenkään ole.* (sosiaalityö)

Työllistymisen esteenä ei aina ole ollut mitään varsinaisesti asiakkaasta johtuvaa syytä.

Vaikka *varsinaisista työllistämistukitoimenpiteistä* raportoitiin vain noin joka viidennessä asiakaskuvauksessa, asiakkuuden syynä oli useimmiten työttömyys. Näistä noin puolet kohdistuivat toiminta- ja työkyvyttömiksi luokiteltuun asiakkuustyyppiin. Aktivointivelvoitteen mielekkyyttä voi kysyä tilanteissa, joissa tukitoimista ei todennäköisesti ole merkittävää hyötyä asiakkaalle. Kuntouttava työtoiminta oli ollut osa tukitoimien kokonaisuutta, mutta minkään asiakasryhmän kohdalla ei raportoitu sen johtaneen työllistymiseen.

> *Kuntouttava työtoiminta näyttäytyy näpertelynä ja ajankulutuksena, mistä ei ole mitään todellista hyötyä asiakkaalle. Kuntouttava työtoiminta ei pysty tarjoamaan myöskään todellisia mielekkäitä vaihtoehtoja korkeasti koulutetuille asiakkaille, joita on paljon*. (sosiaalityö)

Kaiken kaikkiaan kuntouttavaan työtoimintaan kohdistui runsaasti sosiaalialan työntekijöiden turhautunutta kritiikkiä.

Noin joka kymmenes kuvailtu tyypillisten pitkäaikaisasiakkuuden ryhmä jäi ilman palvelua. Sosiaalialan työntekijöiden näkemyksen mukaan vaikeinta on heillä, jotka eivät itse joko osaa hakea apua tai tule sitä hakeneeksi. Useimmat ilman apua jääneistä kohdentuvat toiminta- ja työkyvyttömien ja opitusti avuttomien asiakkuustyyppeihin, mutta yksittäisiä mainintoja ilman palvelua jäämisestä oli kaikissa asiakkuustyypeissä.

> *Sosiaalitoimistojen pitkäaikaisasiakkaat useimmiten jäävät ilman palveluita sekä te-toimistossa että sosiaalitoimistossa. Te-toimistossa annetaan lausunto oikeudesta työttömyysetuuteen, usein kielteinen, ja se siitä. Asiakasta ei motivoida, hänen tulisi itse olla valmiiksi jo motivoitunut ja pyytää saada tavata ammatinvalintapsykologi tms. … Usein asiakas ei saa edes omaan etuuskäsittelijään yhteyttä, saati tiedä kuka hänen sosiaalityöntekijänsä on*. (sosiaalityö)

Tämä on yksi sosiaaliturvan alikäytön muoto.

Tarkasteltaessa asiakkaiden omia toimenpiteitä aktiivisesti omaa tilannettaan kohentavat olivat suurin joukko. Kolmannes vastauksista kuvasi *kohentajia*, jotka paransivat terveyttään, vähensivät päihteiden käyttöään, elivät säästeliäästi, lisäkouluttautuivat, hakivat itse töitä ja halusivat muutosta elä-

määnsä. He tukeutuvat ammattilaisiin ja hakivat apua sosiaalitoimesta, seurakunnasta ja terveydenhuollosta. Tässä joukossa oli monia, jotka ottaisivat vastaan mitä tahansa työtä, jos vaan saisivat, vaikka työn vastaanottamisen seuraukset olisivat työntekijöidenkin mielestä kohtuuttomat.

> *Tässä työllisyystilanteessa ei ole töitä niillekään, jotka kulkevat työnantajalta toiselle työnhaussa ja ovat valmiit ottamaan vastaan 2 viikonkin osa-aikaisen työn, vaikka koko sosiaaliturvajärjestelmä menee sekaisin ja työn vastaanottanut joutuu odottelemaan sekä palkkaa kuukauden päähän, että ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa.* (diakoniatyö)

Tämä asiakasryhmä vastannee parhaiden julkisen vallan näkemystä ideaalisesta asiakkaasta.

Neljännes pitkäaikaisasiakkuuksista oli heitä, jotka tekivät pyydetyn, hoitivat asiakkaan osansa, mutta joilla asiat jäivät usein suunnitelmien asteelle. He tulivat sovitusti tapaamisiin ja täyttivät hakemukset asianmukaisesti. Heitä voi kuvata sinä joukkona, jota koetetaan aktivoida, mutta joiden omat voimavarat tai taidot eivät riitä suunnitelmien toteuttamiseen yrityksestä huolimatta.

> *Nopealla toimistokäynnillä ihminen näyttää motivoituneemmalta ja positiivisemmalta kuin mitä todellisuus on. Tällöin tapaamisen jälkeen on tyytyväinen työntekijä sekä hyvällä mielellä oleva asiakas, mutta mikään ei johda mihinkään. Tyypillistä on, että kirjatut toimenpiteet eivät toteudu ja sekä työntekijä että asiakas turhautuu.* (diakoniatyö)

Tällainen oli tavallista erityisesti toiminta- ja työkyvyttömien asiakkuustyypeissä.

Kyselytutkimuksessa oli kiinnostuttu myös passiivisista asiakkaista. Tällaisia tapauksia oli noin kolmannes pitkäaikaisasiakkaista ja joukko jakautui kolmeen toisistaan poikkeavaan alaryhmään. Suurin osa oli heitä, jotka jäivät kotiin joko tiedon tai voimavarojen puutteen vuoksi. Toiseen ryhmään kuuluivat henkilöt, jotka olivat aiemmin toimineet aktiivisesti, pyrkineet työllistymään, täyttäneet hakemuksia ja tehneet kuten heiltä odotetaan. Täs-

tä huolimatta työtä ei ollut tullut eikä elämä ollut kohentunut, joten he eivät enää uskoneet omiin mahdollisuuksiinsa eivätkä jaksaneet enää yrittää. Tämä ryhmä oli tavallaan palvelujärjestelmän aikaansaama ja heidän kohdallaan mahdollisuus muutokseen oli hukattu. Pieni osa kuvailluista tyypillisistä pitkäaikaisasiakkaista oli heitä, jotka eivät halunneet tehdä itse mitään ja joille tarjotut mahdollisuudet eivät kelvanneet. Näillä asiakkailla oli työntekijöiden näkemysten mukaan epärealistisia ajatuksia omista mahdollisuuksistaan.

Palvelujärjestelmän vastaavuus ja asiakkaiden suhtautuminen palveluihin

Palvelujärjestelmä pystyi vastaamaan asiakkaan fyysisiin tarpeisiin erityisesti toiminta- ja työkyvyttömien, opitusti avuttomien ja sinnittelijöiden asiakkuustyyppien kohdalla. Sosiaalialan toimijat myönsivät asiakkailleen esimerkiksi taloudellista tukea sekä turvasivat heille ruoan, asumisen, vaatteet ja lääkkeet. Lisäksi he neuvoivat ja ohjasivat asiakkaita esimerkiksi velkaneuvontaan, kuntouttavaan työtoimintaan tai muuhun kuntoutukseen.

Sinnittelijöiden kohdalla pystyttiin muita ryhmiä paremmin vastaamaan psyykkisiin ja sosiaalisiin tarpeisiin. Heikoimmat mahdollisuudet vastata näihin tarpeisiin tulivat esiin opitusti avuttomien asiakkuustyypin kohdalla. Työntekijöiden toimintatavat olivat rakentavia. He pyrkivät yhdessä asiakkaiden kanssa etsimään erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, vahvempaa sisältöä elämään sekä rakentamaan tulevaisuuden toivoa. Itsekunnioituksen säilyminen, tilanteen ymmärtäminen ja kuuntelu sekä yleinen rauhallisuus keskusteluissa tulivat esiin monissa vastauksissa. Tutkimukset (esim. Nummela 2011; Hakkarainen 2012) ovat osoittaneet, että aikuissosiaalityön asiakkaiden kunnioittava kohtaaminen korostuu aikuissosiaalityössä, sillä epäasiallinen kohtelu aikaisemmilla käynneillä jää asiakkaille voimakkaasti mieleen. Kunnioittavaan kohtaamiseen tarvitaan kuitenkin riittävästi aikaa. Diakoniatyössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten kohtaamiseen (esim. Malkavaara & Ryökäs 2015).

> *Jokainen yhteydenotto otetaan vakavasti ja tavoite on, että asiakkaalla olisi kokemus siitä, että hän on tullut kuulluksi ja hänet on kohdattu.* (diakoniatyö)

Harkintavaltaan liittyviä reunaehtoja on tullut esiin aktivointipolitiikkaan ja toimeentulotuen myöntämiseen liittyvissä tutkimuksissa (esim. Karjalainen 2014; Sirviö ym. 2015). Tässä tutkimuksessa harkintarajoitteita ilmeni erityisesti fyysisiin tarpeisiin vastaamisessa. Harkintarajoite kuvasi sitä, että vaikka työntekijä oli käyttänyt harkintaa toimeentulotukea myöntäessään, myös harkinnalla on rajoituksensa. Psyykkisiin ja sosiaalisiin tarpeisiin vastaamisessa ilmeni sen sijaan erilaisia aikarajoitteita, sillä asiakkaalle varattua aikaa ei voitu toistuvasti ylittää, vaikka tarve olisi sitä vaatinut. Asiakkaista osalla oli epämääräisiä ja vaihtuvia tarpeita, joihin vastaaminen saattoi vaikeutua sekä harkinta- että aikarajoitteiden vuoksi. Useiden sosiaalisten ongelmien samanaikaiseen ilmeneminen on sosiaalityössä todettu haasteelliseksi (esim. Nummela 2011; Väisänen & Hämäläinen 2012). Asiakkaat hakeutuvat diakoniatyön asiakkaiksi usein silloin, kun heillä on ongelmia, joihin muissa palveluissa ei pystytä riittävästi vastaamaan (esim. Malkavaara & Ryökäs 2015). Myös tämä tutkimus osoitti, että sosiaalialan toimijoilla oli vaikeuksia vastata moniin ongelmiin samanaikaisesti. Tuen tarvetta oli haasteellista perustella, jos normit eivät täyttyneet tai palveluista hyötyminen oli kyseenalaista. Osa asiakkaista oli elänyt jo liian pitkään ilman apua ja osalla olivat hyvin suuret velat.

> *Moniongelmaisuus näkyy vahvasti, joten työntekijänä jää välillä avuton olo, kun ei pysty auttamaan.* (diakoniatyö)

Sosiaalialan työntekijät näkivät asiakkaiden motivaation yhtenä palveluista hyötymisen ehtona. Asiakkaista noin yhdeksällä prosentilla oli vaikeuksia sitoutua tapaamisaikoihin, sovittuihin suunnitelmiin ja elämän muutoksiin. Halukkuus yhteistyöhön oli heillä vähäistä ja lisäksi monien elämää hallitsivat mielenterveys- ja päihdeongelmat. Myös aikaisemmissa tutkimuksissa (esim. Hakkarainen 2012) on tullut esiin, että sosiaalialan toimijat ovat kokeneet voimattomuutta aikuisten asiakkaiden vähäiseen motivaatioon liittyen.

Palvelujärjestelmään liittyviä rajoitteita asiakkaiden tarpeisiin vastaamisessa tuli selkeimmin esiin opitusti avuttomien ja osaansa tyytyväisten kohdalla. Rajoitteina ilmenivät esimerkiksi lainsäädännön soveltamisen jäykkyys, auttavan palvelujärjestelmän riittämättömyys, matalan kynnyksen palvelujen puute, hajanainen palvelujärjestelmä, resurssien vähäisyys ja työntekijöiden vaihtuvuus, menetelmälliset puutteet sekä harkinnan käytön ja vaitiolovelvollisuuden rajoitukset.

Asiakkaat suhtautuivat palveluihin eri tavoin. Sosiaalialan työntekijät arvioivat palveluhalukkaiksi joka kolmannen, palvelukriittisiksi joka neljännen ja palvelutyytyväisiksi joka viidennen asiakkaansa. Joukossa oli myös asiakkaita, joilla oli ennakkoluuloja palveluja kohtaan tai jotka pitivät palveluita itsestäänselvyyksinä. Palveluhalukkaita oli erityisesti toiminta- ja työkyvyttömien ja osaansa tyytyneiden asiakkuustyypeissä, joista noin kolmannes määriteltiin palveluhalukkaaksi. Palveluhalukkaat asiakkaat olivat hakeutuneet palveluihin itsenäisesti ja säännöllisesti. He olivat motivoituneita saamaan palveluita, luottivat palvelujärjestelmään ja toivoivat itselleen parempaa elämää. Palveluhalukkaat ottivat mielellään vastaan ohjeita ja neuvoja, mutta kokivat myös pettymyksiä. Palvelukriittisiä asiakkaita oli lähes puolet osaansa tyytyneiden asiakkuustyypistä. Heitä yhdistivät vaihtelevat ja muuttuvat tarpeet sekä moniongelmaisuus. Useimmat oli ohjattu muiden toimesta palveluihin. Palvelukriittisillä ilmeni epäselvyyttä palveluihin sitoutumisessa, eikä suunniteltu palvelu vaikuttanut aina mielekkäältä. Luottamuksellisen suhteen luomista työntekijän ja asiakkaan välillä vaikeutti esimerkiksi työntekijöiden toistuva vaihtuminen. Palvelukriittiset olivat saaneet useita kielteisiä päätöksiä. He olivat jättäneet lukematta päätöksiä ja käyttämättä myönnettyjä palveluja. Kriittinen suhtautuminen saattoi kuitenkin muuttua myönteiseksi hyvän palvelukokemusten myötä.

Palvelutyytyväisyys tuli selkeimmin esiin opitusti avuttomien asiakkuustyypissä, sillä heistä noin neljännes oli tyytyväisiä palveluihin. Henkilöt, joilla velat korostuivat, toivat myös esiin tyytyväisyytensä palveluihin. Palvelutyytyväisiä yhdistävänä piirteenä oli palveluihin pääsy silloin, kun siihen oli tarvetta, luottamus palveluihin ja hyötyminen niistä. Palveluja itsestäänselvyyk-

sinä pitävät asiakkaat olivat tottuneet käyttämään palveluja. He hyödynsivät palveluja silloin, kun se itselle sopi ja heistä osa jätti välillä tulematta sovitulle vastaanottoajalle. Pitkään köyhyydessä eläneet pitivät tukia ja avustuksia itsestäänselvyyksinä, heille kuuluvina. Se oli kuin palkka kovasta työstä.

Palvelukriittisten kohdalla työ ei ole kohdentunut oikein tai se ei ole ollut menetelmällisesti laadukasta. Osalla asiakkaista oli ennakkoluuloja palveluja kohtaan. Palveluihin ennakkoluuloisesti suhtautujien yhteisenä piirteenä olivat negatiiviset kokemukset aikaisemmista palveluista, erityisesti asioinnista työntekijän kanssa. Ennakkoluulot saattoivat kohdistua myös joihinkin tiettyihin palveluihin, organisaation byrokratiaan tai yleiseen pelkoon palveluja kohtaan (vrt. Kivipelto ym. 2013).

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että sosiaalialan työntekijät ja palvelujärjestelmä pystyvät vastaamaan paremmin asiakkaiden fyysisiin kuin psyykkisiin tarpeisiin. Syitä voidaan etsiä joidenkin asiakkaiden motivaatiovajeen lisäksi palvelujärjestelmän yleiseen rakenteeseen ja toimivuuteen liittyvistä rajoitteista suhteessa asiakkaiden monimutkaisiin elämäntilanteisiin ja ongelmiin. Pitkäaikaiseen sosiaaliturvan käyttöön on yhtenä syynä se, ettei palvelujärjestelmä pysty riittävällä tarkkuudella ottamaan huomioon eri tavalla palveluihin suhtautuvien asiakkaiden toisistaan poikkeavia tilanteita.

Palveluiden riittävyys, toimivuus ja vaikuttavuus

Oman toiminnan arviointi on osa sosiaalialan työtä sekä rakenteellisen sosiaalityön toteuttamisen että työn reflektiivisten käytäntöjen näkökulmasta. Rakenteellista sosiaalityötä on esimerkiksi toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi tai omaan työhön liittyviin epäkohtiin puuttuminen (Pohjola ym. 2014). Reflektiivisenä käytäntönä nähdään työntekijän henkilökohtaisempi arviointi omasta ammatillisesta toiminnasta, esimerkiksi käytettyjen työmenetelmien arviointi. Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arvioimiseksi on kehitetty mittareita, joilla voidaan arvioida esimerkiksi työssä käytettävien lähestymistapojen ja yksittäisten menetelmien tehokkuutta. (Kivipelto ym. 2013.) Sosiaalialan työntekijöitä pyydettiin tarkastelemaan tukitoimien toimivuutta

asiakkaiden tarpeiden kannalta ja antamaan arvio siitä, millaisia muita tukitoimia olisi kannattanut ottaa käyttöön, missä tilanteessa asiakas olisi todennäköisimmin vuoden päästä sekä miten pitkäaikainen viimesijaisella sosiaaliturvalla eläminen oli vaikuttanut asiakkaiden elämään ja elämäntapaan.

Tukitoimien osalta työntekijät arvioivat sekä palvelujärjestelmän että asiakkaan toimintaa. Palvelujärjestelmää arvioitaessa tukitoimet nähtiin usein riittämättömiksi ja toimimattomiksi. Riittämättömiä tukitoimia kuvasi ennen kaikkea se, että tukitoimia on ollut käytössä, mutta ne eivät ole olleet oikea-aikaisia, tai tukitoimissa ja asiakkaan tarpeissa on ollut muutoin epätahtisuutta. Mainintoja riittämättömistä tukitoimista oli tasaisesti kaikissa asiakkuustyypeissä. Toimimattomien tukitoimien osalta suurin, noin kolmasosa, oli osaansa tyytyneiden asiakkuustyyppi.

Toimimattomissa tukitoimissa asiakkaalla oli saattanut olla mittavat, riittävät tukitoimet käytössä (aikuissosiaalityö, päihde- ja mielenterveyspalvelut, kuntouttava työtoiminta, diakonia), mutta toimet olivat olleet tehottomia tai korkeintaan tilannetta ylläpitäviä. Toinen yhteinen piirre toimimattomiin tukitoimiin olivat äkilliset muutokset, kriisitilanteet tai elämäntilanteen ennakoimattomuus. Nämä olivat tilanteita, joissa palvelujärjestelmä ei pysynyt asiakkaan elämäntilanteiden muutosten vauhdissa ja aiheutti näin omalta osaltaan lisää ongelmia.

> *Etuuksien yhteensovittamisen vaikeus ja takaisinperintäsysteemin aiheuttama negatiivinen kierre: Työttömyyspäivärahan ja sairauspäivärahan saaminen kestää liian kauan, jos etuuden nimi vaihtuu. Jos edellinen etuus on maksettu 2.2. tilille ja seuraava etuus maksetaan 28.3., sitä väliä pelkästään näiden etuuksien kanssa elävä ei selviydy. Hänelle voidaan myöntää toimeentulotukea maaliskuun alkupäivinä – ja se peritään takaisin maaliskuun lopulla tulevasta etuudesta. Tästä seuraa, että 5.4. hänellä ei taaskaan ole varaa maksaa vuokraansa, koska 28.3. saapunut etuus on takaisinperitty sosiaalitoimeen – ja seuraava etuus tulee tilille vasta 26.4. ... ja sillä pitäisi jo maksaa toukokuun vuokra. Kierre on valmis.* (diakoniatyö)

Riittävinä tukitoimia piti vain noin kymmenes ja toimivina viidennes vastaajista. Tukitoimenpiteiden riittävyyden kuvailussa vastaajat totesivat lähinnä palveluiden riittävyyden tai käytössä olleet palvelut oman kunnan ”peruspaketiksi”. Toimivia tukitoimia luonnehti puolestaan asiakkaan aito hyöty ja avunsaanti. Päihderiippuvaisten kohdalla yksikään vastaajista ei arvioinut tukitoimia riittäviksi. Riittävimpinä tukitoimet nähtiin toiminta- ja työkyvyttömien ja sinnittelijöiden asiakkuustyypeissä. Palvelujärjestelmään liittyvänä syynä tukitoimien ongelmallisuuteen korostui palveluverkosto ja sen pirstaleisuus. Opitusti avuttomien, päihderiippuvaisten ja toiminta- ja työkyvyttömien asiakkuustyyppien osalta nähtiin eniten palvelujärjestelmään liittyviä ongelmia. Palveluverkoston kuvailu luonnehti järjestelmän pirstaleisuutta ja toisti toiveen verkoston paremmasta toimivuudesta. Tilanne on tämä siitä huolimatta, että sekä sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) että työmenetelmissä korostetaan pyrkimystä palveluiden kokonaisuuteen ja yhteensovittamiseen asiakkaan eduksi.

> *Usein asiakas vain ohjataan seuraavaan paikkaan. Ei lähdetä mukaan eikä varmisteta miten jatkossa käy. Työpaine on kova ja suoritteita seurataan. Palveluohjausta ei ole, vain neuvontaa palveluista joihin pitää mennä itse. Suuressa kaupungissa jo pelkästään liikkumiseen menee yksi päivä*. (sosiaalityö)

Varhaista tukea ja aikaa korostaneet vastaajat toivat esiin, että tukitoimien onnistuminen riippuu oikea-aikaisuudesta, kuuntelemisesta ja ajan antamisesta. Tämä korostus esiintyi tasaisesti kaikissa asiakkuustyypeissä. Asiakkaan suhtautuminen palveluihin tukitoimien onnistumisen edellytyksenä liittyy asiakkaasta riippuviin tekijöihin. Näiden mainintojen määrät olivat pieniä kaikissa asiakkuustyypeissä. Kuvailut sisälsivät tulevaisuuden toivetta siitä, että mikäli asiakas motivoituu, sitoutuu tai aktivoituu, tukitoimista on hyötyä ja tilanne menee eteenpäin.

Tukitoimiin kytköksissä olevat tekijät nivoutuivat aineiston mukaan keskenään jännitteisesti rakenteellisina ja yksilöllisinä kysymyksinä. Esimerkiksi tukitoimet nähtiin samalla riittävinä, mutta toimimattomina. Palveluiden toimimattomuuteen vaikuttivat yksittäiset laukaisevat tekijät, kuten talou-

dellinen niukkuus, sairastuminen tai asiakkaan motivaation puute tai se, että ylipäätään (yhteen)toimimaton palvelujärjestelmä laski asiakkaan motivaatiota. Toisin päin ajateltuna palvelujärjestelmä saattoi ruokkia passivoitumista. Esimerkiksi elämäntapaan oppimisesta oli vastauksissa useita mainintoja. Huomionarvoista on, että palveluverkosto, varhainen tuki ja aika viittasivat poikkeuksetta joko menneisyyden tai tulevaisuuden toiveeseen. Vastauksissa ei erikseen kuvattu, että asiakkaalle olisi ollut riittävästi aikaa, että hän olisi saanut apua oikea-aikaisesti tai että palveluverkoston toimivuus olisi oleellisesti mahdollistanut tilanteen paranemista. Tämä kertoo siitä, miten vaikeaa on yhteensovittaa palvelujärjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia, työntekijän käytettävissä olevaa aikaa ja asiakkaan tarpeita.

Arvioidessaan asiakkaan tilannetta vuoden päästä yli puolet vastanneista katsoi tilanteen pysyvän samana ja tuen tarpeen olevan ennallaan. Opitusti avuttomien asiakkuustyyppiä lukuun ottamatta kaikissa muissa tyypeissä uskottiin eniten tilanteen pysymiseen samana. Asiakkaan aseman heikentymiseen uskoi viidennes vastaajista. Tilanteen huononemisen lisäksi osallisuuden heikkeneminen, tuen tarpeen lisääntyminen ja kuolema kuvasivat sosiaalialan työntekijöiden arvioissa asiakkaiden tulevaisuuden karuutta. Tilanteen huononeminen nähtiin muita todennäköisemmäksi opitusti avuttomien ja sinnittelijöiden asiakkuustyypeissä.

> *Tässä yhteiskunnallisessa tilanteessa hänen tilanteensa on huonontunut. Hän pyörii erilaisten tukitoimenpiteiden bingokoneessa ja toivoo voittoriviä. Kukaan ei ota häntä tosissaan, koska hänellä on takana jo pitkä historia epäonnistuneissa tukikokeiluissa. Velvollisuudesta hänelle kuitenkin tarjotaan edes jotakin ja saadaan hänet näin pois silmistä vähäksi aikaa.* (diakoniatyö)

Asiakkaiden osallisuuden ja elämänhallinnan paranemiseen uskoi hyvin harva, vain kolme prosenttia vastaajista. Eniten tähän uskottiin päihderiippuvaisten asiakkuustyypin osalta. Vaikka tilanteen paranemiseen uskoi 17 %, työllistymiseen uskoi vain 4 % kaikista vastaajista. Tilanteen paranemiseen luotettiin selkeästi eniten opitusti avuttomien asiakkuustyypissä. Tähän kuvailuun liittyi enemmänkin hetkittäisyyttä kuin uskoa pysyvään muutokseen.

Asiakkaiden tilanteen paraneminen kuvattiin tilanteeksi, jossa monen asian tuli yhtäaikaisesti onnistua sekä palvelujärjestelmän että asiakkaan puolelta ja jossa myös lyhytaikaiset muutokset nähtiin merkityksellisinä.

Valtaosassa vastauksista ei uskottu asiakkaiden tilanteen muuttumiseen vuoden sisällä. Perusteina olivat pitkittynyt elämäntilanne ja asiakkuus, jämähtäminen olemassa olevaan elämäntilanteeseen sekä syvät sosiaaliset ongelmat. Toisaalta vastauksissa esiintyi myös toivon näkökulmaa. Silloin kun uskottiin tilanteen paranemiseen, sosiaalialan työntekijät toivat esiin uskoa tilanteen muuttumiseen ja olivat toiveikkaita tulevasta työskentelystä asiakkaan kanssa. Tuolloin luonnehdintaa määritteli esimerkiksi se, miten nähtiin oma toiminta suhteessa asiakkaaseen.

Asiakkaiden työllistymiseen kyselyyn vastanneet sosiaalialan työntekijät eivät enää juuri uskoneet, mutta toiveikkuutta työtoimintaan tai palkkatukiratkaisuihin tuotiin esiin.[52] Kuvaus työllistymisestä oli ehdollista sille, että asiakkaan muut elämänalueet, elämänhallinta ja osallisuus paranisivat. Tilanteen paranemisen kuvaus kytkettiin joko siihen, että nyt suunnitellut tukitoimet saadaan aikaan (yhteiskunnan onnistuminen) ja siihen, että asiakas motivoituu ja muuttuu (asiakkaan onnistuminen). Asiakkaan tilanne kuvattiin negatiivisen kamppailun kautta. Tätä kamppailua oli sekä omassa elämässä ja lähipiirissä että yhteiskunnan tukijärjestelmässä tai jopa sitä vastaan.

Tuen tarpeen lisääntyminen nähtiin kaksijakoisena. Toisaalta kyseessä oli "ideaalitilanne", jossa asiakas tulisi saamaan tarvittavaa tukea enemmän ja tämän satsauksen avulla hänen tilanteensa paranisi. Toisaalta taas tuen tarpeen lisääntyminen liitettiin negatiivisesti asiakkaan tilanteen huononemiseen. Tilanteen huonontumisen osalta kuvauksiin liittyi pelkoa ja huolta asiakkaan elämäntilanteesta. Silloin kun asiakkaan tilanteen arvioitiin huononevan, syitä nähtiin sekä yhteiskunnassa että yksilössä. Yhteiskunnan osalta kuvattiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien tilanteen kurjistumista politiikasta johtuen, yhteiskunnallista muutosta tai yleistä asennetta asiakasryhmää koh-

---

[52] Vrt. Kallio ym. (2013, 224) tulos siitä, että peräti 43 % suomalaisista sosiaalityöntekijöistä uskoo pitkäaikaistyöttömän työllistyvän, mikäli hän on halukas ottamaan vastaan tarjotun työn.

taan. Yksilön näkökulmasta katsoen korostui konkreettinen huoli esimerkiksi väkivallan ja rikoksien uhasta, kuolemasta (useampia mainintoja), perheen tilanteen vaikeutumisesta ja lastensuojelun tarpeesta sekä siitä kuinka ”asiakas juo itsensä hengiltä”.

Kysyttäessä, miten pitkäaikaisasiakkuus oli vaikuttanut asiakasryhmän elämään yleisesti, kolmanneksessa vastauksista kuvattiin vaihtoehdottomuutta. Vaihtoehdottomat pärjäsivät yhteiskunnan tukien avulla, mutta heillä ei ollut juurikaan muita mahdollisuuksia. Vaihtoehdottomuudessa eläviä oli korostuneesti opitusti avuttomien ja sinnittelijöiden asiakkuustyypeissä. Toiseksi suurimpana pitkäaikaisasiakkuuden vaikutuksena kuvattiin kamppailua. Kamppailua kuvasi se, että asiakkaat yrittivät selvitä omassa elämässä ja palveluverkostossa. Opitusti avuttomien asiakkuustyyppi oli suurin ja päihderiippuvaiset toiseksi suurin tässä ryhmässä. Pitkäaikaisasiakkuus oli opettanut asiakkuuteen. Asiakas otti avun vastaan, sitoutui ja motivoitui siihen, mutta siitä huolimatta hänellä ei ollut resursseja elämänmuutokseen.

Näköalattomuus luonnehti heitä, joista sosiaalialan työntekijöillä oli eniten huolta. Noin viidenneksessä vastauksista kuvattiin asiakkaita, jotka olivat luovuttamassa ja tippumassa sekä yhteiskunnan verkoista että oman elämänhallinnan osalta. Näköalattomuutta oli eniten osaansa tyytyneiden ja toiminta- ja työkyvyttömien asiakkuustyypeissä (molemmissa noin viidesosa), mutta sitä esiintyi kaikissa asiakkuustyypeissä. Passiivisuudella kuvattiin sekä motivoitumattomuutta että ylisukupolvista oppimista. Passiivisuus oli vähäisintä opitusti avuttomien ja päihderiippuvaisten asiakkuustyypeissä. Pitkäaikaisasiakkuus oli vaikuttanut myös niin, että henkilö oli pudonnut asiakkuutensa aikana lähes koko palvelujärjestelmän läpi. Tätä ryhmää koskivat syvät päihdeongelmat ja eniten putoamista kuvattiin juuri päihdeongelmaisten asiakkuustyypissä. Sen sijaan opitusti avuttomien ja sinnittelijöiden asiakkuustyypin osalta putoamista ei kuvattu lainkaan.

Pitkäaikaisasiakkuus itsessään oli muutamien tapauskuvausten kohdalla lisännyt selviytymistä. Tuolloin asiakkuutta luonnehti sitoutuminen ja motivoituminen sekä se, että palvelujärjestelmän tuki ja asiakkaan tarpeet osuivat kohdalleen. Selviytymisen kuvauksia oli osaansa tyytyneiden, sinnittelijöiden

ja toiminta- ja työkyvyttömien asiakkuustyypeissä. Opitusti avuttomien ja päihdeongelmaisten osalta pitkäaikaisasiakkuus itsessään ei lisännyt elämässä selviytymistä.

Yleisesti ottaen pitkäaikaisasiakkuuden vaikutusten arvioinnissa tulivat esiin jännitteet rakenteellisten ja yksilöllisten tekijöiden välillä. Näin ollen sosiaalialan työmenetelmät olivat muotoutuneet vastaamaan näihin monitahoisiin tekijöihin. Asiakkuudesta irtipääsemiseen liittyi paljon ehtoja, jotka liittyivät molemminpuoliseen sitoutumiseen ja tukitoimien ideaaliin vastaavuuteen suhteessa asiakkaan tarpeisiin. Näin ollen myös keinovalikoima oli laaja.

Mahdollisuudet ja riippuvuudet

Etsimme analyyseillamme vastausta kysymykseen, mitkä ovat keskeisiä selittäviä tekijöitä pitkäaikaisesti viimesijaisella sosiaaliturvalla elämiselle sosiaalialan työntekijöiden kuvaamana. Asiakkaan selviytymisen tukemisen ja palvelujärjestelmän yhteensovittamisen kannalta on nähtävissä monia ongelmia. Palvelut eivät kannusta asiakasta muutokseen, vaikka tukitoimia on tarjottu ja vastaanotettu runsaasti. Itse asiassa riittämättömät tai väärään aikaan tarjotut palvelut voivat itsessään mahdollistaa tai jopa aiheuttaa sosiaalisia ongelmia. Asiakkailla on tarvetta henkilökohtaiseen keskustelutukeen, mutta siihen ei ole ajallisesti riittäviä mahdollisuuksia. Eräissä tapauksissa tarjotut ja käytetyt palvelut ovat olleet mittavia, mutta asiakkaalta on puuttunut motivaatio ja tämä puolestaan on turhauttanut työntekijää. Myös asiakkaan köyhyys saattaa estää elämäntilanteen muutoksen, sillä asiakkaan kaikki voimat menevät köyhyyden aiheuttamaan kamppailuun.

Sosiaalialan työntekijät ja palvelujärjestelmä pystyvät vastaamaan asiakkaiden resurssivajeisiin. Sen sijaan mahdollisuudet vastata psyykkisiin ja sosiaalisiin tarpeisiin ovat vähäisemmät. Syitä voidaan etsiä asiakkaiden moniongelmaisuudesta, joidenkin asiakkaiden vähäisestä motivaatiosta, palveluihin tottumisesta tai palvelujärjestelmän rakenteista ja toimimattomuudesta. Psyykkisen ja sosiaalisen tuen puutteet aiheuttavat osaltaan viimesijai-

sen sosiaaliturvan käytön pitkittymistä. Asiakkaiden vakiintuneita tapoja ei pystytä vaikuttavasti muuttamaan. Lisärajoitteina ovat palvelujärjestelmään liittyvä vaihtoehdottomuus, elämään liittyvä näköalattomuus ja yksinkertaisesti soveliaiden työpaikkojen puute.

Pitkäaikaisen sosiaaliturvan varassa elävissä on sekä palvelutyytyväisiä, -halukkaita että -kriittisiä asiakkaita. Lisäksi on niitä, jotka pitävät palveluja itsestäänselvyyksinä ja niitä, joilla on ennakkoluuloja palveluja kohtaan. Tukitoimenpiteitä saavat eniten ne, jotka sitä riittävän aktiivisesti itse hakevat ja toisaalta ne, joilla ei ole köyhyyden lisäksi muita ongelmia. Turhan moni jää vastentahtoisesti pitkittyneesti sosiaaliturvan varaan vaihtoehtojen puuttuessa. Sosiaalialan työntekijöiden kuvausten perusteella näitä syitä löytyy enemmän palvelujärjestelmästä kuin apua hakevista ihmisistä.

Tukityöllistämisen toimenpiteet ovat turhauttavia useiden pitkäaikaisasiakkaiden kohdalla. Tukityöllistämiseen suhtaudutaan työllistymistarkoituksessa kriittisesti. Tulokset tuovat esiin ne ihmiset, jotka eivät kuuluisi toimintakyvyltään työttömyysetuuksien piiriin. Tällöin osallistavat ja elämänhallintaa tukevat toimet kuuluisivat muihin kuin työllistämistoimiin. Tämä sosiaalialan keinovalikoima lähtökohtaisesti kohdistuukin enemmän toimintakyvyn ja osallisuuden tukemiseen kuin työllistämiseen. Koulutuksen, kuntoutuksen ja työelämään tähtäävien tukitoimien osalta selkeästi eniten kuvattiin kuntoutuksen tai muun sosiaalisen tuen tarvetta, ei niinkään koulutukseen ja työelämään johtavia toimia.

Sosiaalialan työntekijät ilmaisevat vahvaa yhteiskuntakritiikkiä ja huolta asiakaskunnasta. Vastauksista kumpuaa hätää ja ”kaaosmaisuutta” sekä asiakkaiden tilanteiden että palvelujärjestelmän toimivuuden osalta. Apua ei ole saatu tarpeeksi varhaisessa vaiheessa eikä aikaa ole ollut riittävästi käytettävissä kullekin asiakkaalle. Tukitoimia on paljon, mutta ne eivät aina auta eivätkä saa aikaan tavoiteltua muutosta. Muutos nähdään tällöin korkeintaan siinä, ettei asiakkaan tilanne pahene. Yleisesti toimivuuteen liittyy myös se, miten työntekijällä on aikaa käytettävissä asiakkaalle ja kuinka hän arvioi palveluiden kokonaisuutta suhteessa asiakkaan tarpeisiin, resursseihin ja kokonaistilanteeseen.

Pitkäaikaisesti viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien tilanne on monisyisesti kiertynyt, heterogeenisten syiden ja seurausten yhteen nivoutuma. Ei ole puhtaita asiakkuustyyppejä, eikä vain muutamia sosiaaliturvariippuvuutta selittäviä tekijöitä. Pitkään sosiaaliturvan varassa elävien elämää rajoittavat työ- ja toimintakyvyn menettäminen ja kyvyttömyys muuttua työelämän vaatimusten mukaisesti sekä joidenkin kohdalla elämän reunaehtojen ymmärtämättömyys. Usein nämä limittyvät yhteen enemmän tai vähemmän elämää hallitsevan päihdeongelman kanssa. Tilanne edellyttää nykyistä laajempaa monikeinoisuutta pitkäaikaisasiakkaiden tilanteiden korjaamiseksi. Kohderyhmän kanssa työskennellessä palvelujärjestelmässä tulisi olla joustavuutta, aikaa henkilökohtaiseen keskusteluapuun ja keinoja erilaisten tukitoimenpiteiden yhteensovittamiseen, jotta pitkäaikaisesti viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien selviytyminen paranisi. Kaiken kaikkiaan tulokset kertovat asiakkaiden elämän moninaisuudesta, joka on etäällä sosiaalihuoltolain ja muun lainsäädännön luomista yleisistä normeista ja periaatteista sekä hyväosaisten elämästä. Poliittisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon se tosiasia, että päätöksiä tehdään helposti mielikuvien eikä tosiasioiden pohjalta. Sosiaalialan työn uudistamisen yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota arjen toiminnan ja arvoperiaatteiden väliseen ristiriitaan.

11

Oman elämänsä asiantuntijat – Selviytyminen viimesijaisella turvalla

Juho Saari, Laura Meriluoto & Miia Behm

> *Kuinkahan iso osa aikuisistakin on riippuvaisia julkisesta vallasta? Yhteiskunnan tavoitteena pitäisi olla se, että yksilö kasvaa itsenäiseksi ja taloudellisesti riippumattomaksi*. (Professori Risto Harisalo.)[53]

> ”*Työttömyysturvasta, toimeentulo-, kotihoidon- ja asumistuista on kudottu sellainen tukiverkko, ettei enää kannata lähteä töihin, vaikka sellaista olisi tarjolla. ... Meillä ei ole varaa siihen, että liian moni aamulla kääntää vain kylkeään, kun pitäisi nousta ansioon.*” (Iltalehden pääkirjoitus 1.3. 2017.)

Sosiaalipolitiikassa monimutkaiset asiat muutetaan mahdollisimman yksinkertaiseen muotoon, mikä puolestaan mahdollistaa niiden poliittisen käsittelyn ja valittujen ratkaisujen toimeenpanon. Tavanomainen esimerkki monimutkaisesta ongelmasta on ihmisten selviytyminen pitkäaikaisesti viimesijaisella turvalla. Selviytymisessä suomalaisessa yhteiskunnassa on kyse hyvin monimutkaisesta asiasta ja niin sanotusta viheliäisestä ongelmasta, jonka takana ei ole yhtä tai kahta selittävää tekijää ja johon ei ole yksiselitteistä ratkaisua. Kuitenkin, jotta monimutkainen asia saadaan poliittisesti käsiteltävään muotoon, poliittinen huomio kohdennetaan kolmeen tai neljään tekijään. Työllistymiseen liittyen näitä *mahdollisuusrakenteiksi* kutsuttavia tekijöitä ovat tyypillisesti talous (kannustimet), terveys (työkyky), koulutus (kvalifikaatiot) ja asuminen (asumisen hinta ja laatu sekä työmatkan kesto).

---

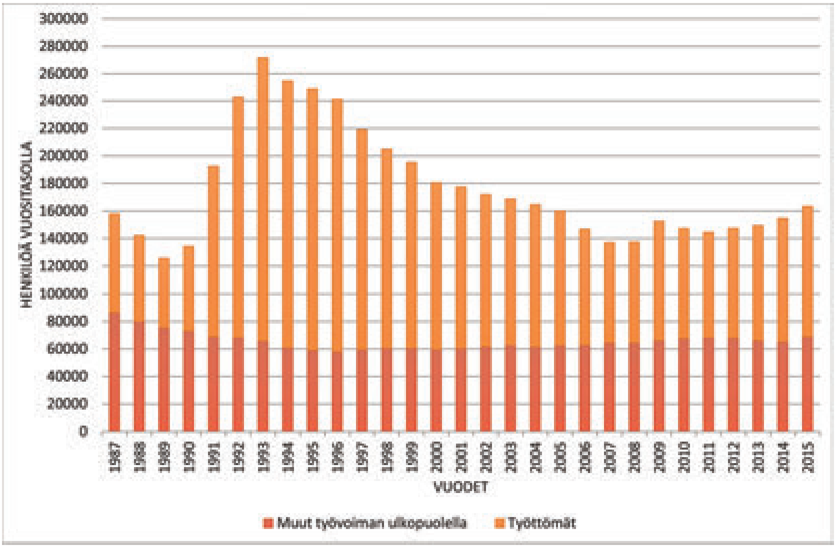
[53] Haastattelu *Diakonia* 2/2016.

Mahdollisuusrakenteilla on kiistatta merkitystä suomalaisten selviytymiselle. Poliitikot ovatkin parantaneet työllistymismahdollisuuksia uusilla taloudellisilla kannusteilla, työttömien terveystarkastuksilla, koulutusmahdollisuuksia lisäämällä ja asuin- ja työpaikan (tai vastaavasti harjoittelupaikan) välisiä matkakustannuksia kompensoimalla. Selviytyminen Suomessa ei kuitenkaan supistu näihin mahdollisuusrakenteisiin, kun tarkastelun kohteena ovat pitkään viimesijaisella sosiaaliturvalla elävät henkilöt. Niiden ohella tai sijasta keskeiseen rooliin nousevat ihmisten *toimintakykyyn* vaikuttavat tekijät. Tässä yhteydessä näistä tekijöistä tarkastellaan sopeutumista, kimmoisuuden menettämistä, niukkuutta ja riippuvuuksia.

Tässä luvussa analysoidaan suomalaisten selviytymistä viimesijaisella sosiaaliturvalla. Erityistä huomiota kiinnitetään kumulatiivisiin etuihin (ja haittoihin), mahdollisuusrakenteisiin sekä toimintakykyihin viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkuutta selittävinä tekijöinä. Aineistona käytetään sosiaaliturvan pitkäaikaisasiakkaille tehtyjä puolistrukturoituja haastatteluja. Tavoitteena on selvittää haastattelujen avulla, mitkä yksilöihin liittyvät tekijät vaikuttavat selviytymiseen viimesijaisella sosiaaliturvalla ja miten ne vaikuttavat yksilön mahdollisuuksiin hakeutua työhön, koulutukseen tai kuntoutukseen (ks. myös Hirvilammi & Mäki 2013; Sandelin 2014; Karjalainen & Keskitalo 2013; Isola ym. 2015; Isola ym. 2016; Isola & Suominen 2016). Luvun aluksi määritellään keskeiset käsitteet. Sitten esitellään aineistot ja menetelmät. Tulosten käsittely muodostaa luvun pääosan, jossa tarkastellaan sekä mahdollisuusrakenteita että toimintakykyä rajoittavia tekijöitä. Luku päätyy yhteenvetoon.

Selviytymisen edellytykset

Julkinen valta kategorisoi ja luokittelee haavoittuvassa asemassa olevia suomalaisia yksilöitä ja ryhmiä voidakseen kohdentaa heihin tai niihin erilaisia toimenpiteitä. Tilastointi on kategorisoinnin välttämätön osa. Sen avulla voidaan muun muassa määritellä ryhmän koossa tapahtuneita muutoksia. Esimerkiksi huono-osaisuutta voidaan määritellä monin tavoin (ks. myös 6. luku tässä ko-



Kuvio 25. Yhteiskunnan syrjässä olevat suomalaiset 1987–2015
(Lähde: Tilastokeskus/Myrskylä)

koelmassa; Saari 2015a). Käsillä olevan luvun merkityksen kannalta on tärkeää selvittää, kuinka paljon yhteiskunnan pohjalla olevia ihmisiä on kaiken kaikkiaan. Yhden arvion voi tehdä työvoimatilastoista 1987–2015 laskemalla niiden 16–64-vuotiaiden suomalaisten määrän, jotka ovat suorittaneet vain perusasteen tutkinnon, eikä sen jälkeen ole merkintää jatko-opiskelusta, voimassa olevaa työsuhdetta tai työkyvyttömyyseläkettä. Lisäksi ryhmään kuuluvilla naisilla ei ole alle 3-vuotiasta lasta perheessä. Tätä yhteiskunnan syrjässä olevien määrittelytapaa voi kutsua Myrskylän malliksi sen kehittäneen Tilastokeskuksen eläkkeellä olevan yliaktuaari Pekka Myrskylän mukaan (myös 6. luku tässä kokoelmassa, joka myös perustuu Myrskylän malleihin). Myös kuviossa 25 olevat luvut ovat Myrskylän laskemia.

Kuvioon 25 on tiivistetty Myrskylän mallin mukaiset luvut suomalaisen yhteiskunnan syrjässä olevista suomalaisista. Siitä havaitaan kaksi asiaa. Ensinnäkin suuren laman (1991–1994) varjo oli tässä ryhmässä varsin pitkä. Ryhmä pieneni aina vuoteen 2007, mutta silloinkin lukumäärä oli lamaa edel-

tänyttä aikaa suurempi. Työmarkkinoiden imu oli nousukaudesta huolimatta vähäistä. Vuoden 2007 jälkeen kokonaismäärä on ollut jälleen kasvussa. Ryhmän absoluuttinen koko todennäköisesti kasvaa vuosina 2017–2018. Toiseksi luvut osoittavat, että Suomessa on merkittävä määrä koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevia ihmisiä. Ryhmän koko pieneni 1990-luvulla, mutta kääntyi sitten vähittäiseen nousuun. Vuonna 2015 Suomessa oli noin 70 000 hengen koulutukseen ja työmarkkinoihin kytkeytymätön ryhmä. Ryhmä on sisäisesti hajanainen sekä iän että elämäntilanteen suhteen, mutta suurimmalla osalla on Suomessa tavanomaisesta elintasosta, elämänlaadusta ja elämäntavasta poikkeava sosiaalinen tilanne. Joku voisi sanoa heidän muodostavan suomalaisen yhteiskunnan alaluokan tai ainakin merkittävän osan siitä.

Sosiaalitieteellisen huono-osaisuustutkimuksen perinteinen lähtökohta on edellä tehdyn kaltainen yksilöön tai ryhmään kytkeytyvien rakenteellisten jakojen ja kulttuuristen erojen määrittely ja analysointi (Therborn 1989). Niiden avulla selvitetään yksilöiden (ryhmien) välistä eriarvoisuutta ja hyvän elämän edellytyksiä. Yhä uudestaan tutkijat havaitsevat jakojen ja erojen aiheuttavan pysyvää eriarvoisuutta ja määrittävän yksilön hyvinvointia ja terveyttä miten ne sitten määritelläänkin. Tavanomainen politiikkasuositus on näiden jakojen ja erojen supistaminen kiinnittämällä erityistä huomiota suhteellisen heikossa asemassa olevien ryhmien palveluihin ja tulonsiirtoihin. Ne puolestaan edistävät ihmisten hyvinvointia ja terveyttä, jotka konkretisoituvat parempana elämänlaatuna ja pidentyvänä elinikänä. Jakojen ja erojen merkitystä korostava sosiologinen malli on perusteltu, jos ja kun huomio halutaan kohdistaa niihin yhteiskunnan toimintaperiaatteisiin, jotka ovat julkisen vallan päätöksenteon piirissä.

Jakoihin ja eroihin perustuvat mallit ovat kuitenkin neljällä tavalla ongelmallisia. Ensinnäkään ne eivät ota huomioon yksilön elämänkulussa toisiaan seuraavista tapahtumista muodostuvien *tapahtumaketjujen* merkitystä ihmisten elämänmahdollisuuksia ja -rajoitteita selittävinä tekijöinä (Abbott 2001; 2016). Ne selittävät eriarvoisuutta jakojen ja erojen muutoksilla, eivätkä toisiaan seuraavilla elämänkulkuun liittyvillä tapahtumilla. Toiseksi ne selittävät paremmin ihmisten kohtaamia rajoitteita kuin toimijuuteen

(*agency*) liittyviä mahdollisuuksia. Sosiologit ovat parempia selittämään, miksi työväenluokkaisen maahanmuuttajan hyvinvointi ja terveys ovat keskimääräistä huonompia kuin että miksi joissakin tapauksissa heidän hyvinvointinsa ja terveytensä ovat keskimääräistä parempia. Yleisemmin tutkijat kohdentavat huomionsa enemmänkin keskiarvoihin kuin hajontoihin. Kolmanneksi nämä mallit eivät kiinnitä systemaattista huomiota samassa rakenteellisessa ja kulttuurisessa asemassa olevien ihmisten toimintaa mahdollistaviin ja rajoittaviin toimintakykyihin. Lopuksi ne usein – mutta ei aina – ylikorostavat julkisen vallan roolia ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Instituutiokeskeinen lähestymistapa kiinnittää huomionsa julkisen vallan rakenteellisiin toimenpiteisiin, eikä niinkään ihmisten kykyihin käyttää hyväkseen tai edukseen näiden toimenpiteiden luomia mahdollisuuksia.

Sosiologeilla (ja sosiaalipoliitikoilla) on kuitenkin välineitä myös näiden ilmiöiden huomioon ottamiseen ja niillä on ilmeistä merkitystä viimesijaisella sosiaaliturvalla elämisen analysoinnissa. *Kumulatiivinen etu* taustoittaa pitkäaikaista sosiaaliturvariippuvuutta, *mahdollisuusrakenne* valaisee siihen liittyviä mahdollisuuksia ja rajoitteita, *toimintakyky* kytkeytyy selviytymiseen viimesijaisella turvalla ja *autonomia/itsemääräytyminen* problematisoi hyvinvointivaltion ja kansalaisten välistä suhdetta tämän kokoelman kannalta olennaisimpien teemojen osalta. Teoreettisesti näistä ensimmäinen on saanut eniten huomiota, toisen olemassaolo tiedostetaan ja kolmanteen on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota. Empiirisen tutkimuksen kannalta näistä ensimmäinen jää tässä yhteydessä suhteellisen vähälle merkitykselle, toiseen kiinnitetään systemaattisempaa huomiota ja kolmas on analyysin ytimessä. Kolmeen ensimmäiseen pureudutaan tässä jaksossa. Neljänteen teemaan puolestaan palataan jaksossa ”Autonomia ja hyvinvointivaltio”.

Rakenteellisten jakojen ja kulttuuristen erojen puitteissa rakentuvien *tapahtumaketjujen merkitystä* voidaan havainnollistaa esimerkiksi kumulatiivisen edun (*cumulative advantage*) teorialla. Teorialla on juuret Robert K. Mertonin (1968) ajattelussa. Hän kehitteli kumulatiivisen edun teoriansa selittämään, miksi varsin pieneen osaan kaikista tutkijoista kohdistui suurin osa siteerauksista. Hänen selityksensä oli hyvien tapahtumien kasautuminen

toistuvien valintojen tai valitsematta jäämisten seurauksena. Ratkaisevaa ei siten ollut yksittäiset hyvät tapahtumat ihmisten elämässä. Pikemminkin huomio kohdistui toistuviin myönteisiin siirtymiin, jotka vahvistivat toisiaan. Tässä kehyksessä sosiaalipolitiikan tehtäväksi asettui myönteisten siirtymien tai kehien tukeminen yksilöiden, ryhmien ja kansallisvaltioiden toiminnassa. (Fujita 2004; Rigney 2010; Myrdal 1957.)

Pitkäaikainen viimesijaisella turvalla eläminen näyttäytyy toisiinsa kytkeytyvistä tapahtumista muodostuvana sosiaalisena tilanteena, jossa yksilö (tai ryhmä) jää toistuvasti sivuun yhteiskunnassa tavanomaisista kumulatiivisista eduista. Usein pitkittynyt sosiaaliturvalla eläminen tulkitaan huono-osaisuuden kasautumiseksi, jossa yksilön absoluuttinen asema heikkenee jatkuvasti. Epäilemättä huono-osaisuus sukupolvittuu ja kasautuu joissakin tapauksissa. Myös Suomessa on jonkin verran kartoitettu sukupolvesta toiseen ulottuvia huono-osaisuuden ketjuja ja myöhemmin tässä luvussa käydään lyhyt keskustelu aiheesta.[54] Tavallisempaa kuitenkin on, että yksilö (tai ryhmä) ei pääse mukaan yhteiskunnassa tavanomaiseen myönteiseen kehitykseen, jolla on muiden elintasoa, elämänlaatua ja elämäntapaa kohentava vaikutus. Ero kasvaa siis enemmän muiden ihmisten (ryhmien) suhteellisen aseman vahventumisen kuin oman (tai ryhmän) aseman heikentymisen (huono-osaisuuden kasautumisen) seurauksena.

Poikkeuksellista menestystä (tai menestymättömyyttä) voidaan selittää erilaisilla yhteiskunnan toimintaperiaatteista johdetuilla *mahdollisuusrakenteilla* (*opportunity structure*). Myös tämän käsitteen Robert K. Merton (1959) toi sosiologiaan. Sen voi kytkeä eri ryhmien selviytymismahdollisuuksiin (*life chances*, joka on alun perin Max Weberin käsite (Dahrendorf 1981)) ja myönteisten siirtymien todennäköisyyksiin. Erityisesti Mertonia kiinnosti eri tavoilla poikkeavien ryhmien mahdollisuudet menestyä yhteiskunnassa verrattuna vakiintuneisiin ryhmiin (useimmiten mahdollisuusrakenteiden käsitettä sovelletaan erilaisissa asemissa oleviin ryhmiin, eikä niinkään yksilöihin). Selviytymismahdollisuuksia ja myönteisiä siirtymiä luovat mahdollisuusraken-

[54] Sukupolvittaisen huono-osaisuuden mekanismit ovat erillisen tutkimuksen kohteena, eikä niihin perehdytä tässä yhteydessä.

teet ovat erilaiset, mikäli kahdella yksilöllisten ominaisuuksien suhteen täsmälleen samanlaisella henkilöllä on erilaiset mahdollisuudet hyvinvointinsa ja terveytensä edistämiseen, koska julkisen vallan luomat taloudelliset kannustimet, terveyspalvelut, koulutusmahdollisuudet ja asumisratkaisut suosivat toista heistä enemmän kuin toista. Yleisemmin työllisyyttä ja sosiaalista selviytymistä tukevat palvelut ja tulonsiirrot ovat mahdollisuusrakenteita luovia instituutioita. (Markkinoista mahdollisuusrakenteena ks. Hänninen 2014.)

Kolmas ja tällä luvulle empiirisesti kaikkein tärkein teema on ihmisten *toimintakykyjen* tutkimus. Hyvinvointitutkimuksen kannalta toimintakyvyt liittyvät ihmisten kykyyn hyödyntää heidän käytössään olevia resursseja ja mahdollisuusrakenteita myönteisten siirtymien tuottamisessa (esim. Bradley 2015; Sen 2009). Usein käytetyn esimerkin mukaan ihmisellä (tai ryhmällä) voi olla polkupyörä ja hänen käytössään voi olla tie, mutta häneltä voi puuttua kyky(ä) ajaa polkupyörällä. Pyörällä ajaminen voi esimerkiksi vaatia harjoittelua, olla sosiaalisten normien vastaista tai sitten hänellä ei ole päämäärää, mihin ajaa. Yleistettynä tämän näkökulman mukaan ihmisen täysi ja arvokas elämä edellyttää toimintakykyjen mahdollisimman laajaa käyttöä, mikä puolestaan edellyttää sekä resursseja että mahdollisuusrakenteita. Huomio kohdentuu niihin yksilön luomiin tai kohtaamiin rajoihin ja rakenteisiin, joilla on hänen käyttäytymistään ja elämänhallintaansa muokkaava ja edelleen hänen hyvinvointiaan ja terveyttään alentava vaikutus.

Toimintakykyjä rajoittavat mekanismit

Käsillä olevan teoksen kannalta on tärkeää pohtia enemmänkin toimintaky-ky(j)ä rajoittavia kuin niitä vahvistavia tekijöitä, koska huomion kohteena on sosiaaliturvariippuvuuden *pitkittymistä* selittävät mekanismit (niiden kääntöpuolella olevat myönteisiä siirtymiä tukevat mekanismit voivat olla hyvinkin erilaisia ja vaativat oman tutkimuksensa). Näitä voidaan kartoittaa aikaisempien tutkimusten ja kirjallisuuden perusteella. Aikaisemman kirjallisuuden pohjalta olemme valinneet neljä mekanismia, joilla mahdollisesti voisi olla viimesijaisen turvan piirissä olevien ihmisten toimintakykyä alentava vaikutus.

Tässä yhteydessä näistä tekijöistä tarkastellaan sopeutumista, kimmoisuuden menettämistä, niukkuutta ja riippuvuuksia. Mahdollisia mekanismeja on toki muitakin. Palaamme niistä eräisiin toisissa yhteyksissä. Kaikki nämä sijoittuvat sosiologian ja psykologian yhteiselle rajalle, ehkä lähimmäksi sosiaalipsykologian alaa. Tarkastelemme niitä kuitenkin (talous)sosiologian näkökulmasta.

Sopeutumisella eli adaptaatiolla tarkoitetaan ihmisten (ja ryhmien) sopeutumista tiettyyn elämäntilanteeseen tavalla, jossa he eivät enää aktiivisesti etsi myönteisiä siirtymiä, mikä alentaa heidän toimintakykyään ja kimmoisuuttaan. Vakiintunutta tilannetta kyseenalaistaviin tekijöihin suhtaudutaan välinpitämättömästi tai kielteisesti. Vanha sanonta ”happamia sanoi kettu pihlajanmarjoista” heijastaa tätä asennetta. Samaten ilmaisu ”toivottomuus” viittaa samaan ilmiöön. Aiheesta on laaja tieteellinen keskustelu sekä filosofiassa että sosiaalitieteissä. Edellisestä ehkä maineikkain esimerkki on filosofi Jon Elsterin tutkimus *Sour Grapes* (1983), joka systemaattisesti kartoitti preferenssien sopeutumista. Toinen kirjallisuudessa hyvin tunnettu esimerkki sopeutumisesta on Amartya Senin (2009) usein siteeraama havainto, jonka mukaan terveyspalvelujen paremmalla saatavuudella on usein koettua terveyttä alentava vaikutus. Tämän hän katsoo aiheutuvan siitä, että terveyspalvelujen saatavuus muuttaa aikaisempaan tilanteeseen sopeutuneen ihmisen (tai ryhmän) arvostuksia.

Niukkuus puolestaan viittaa tulojen ja menojen pysyvästä epätasapainosta aiheutuvaan sosiaaliseen ja psyykkiseen kuormitukseen, joka estää tai rajoittaa viimesijaisella turvalla elävän henkilön hakeutumista koulutukseen, kuntoutukseen tai työelämään. Toimintakykyä alentava niukkuus voi vaikuttaa kahdella tavalla. Perinteisempi tulkinta kiinnittää huomion koulutukseen, kuntoutukseen tai työelämään hakeutumisesta aiheutuviin taloudellisiin ja sosiaalisiin kustannuksiin. Tämä tulee lähelle mahdollisuusrakenteita koskevaa keskustelua ja lukeutuu enemmänkin sen piiriin. Uudemmassa tutkimuksessa on kiinnitetty systemaattista huomiota jatkuvan niukkuuden päätöksenteko- ja toimintakykyä heikentävään vaikutukseen, joka aiheutuu niukkuuden aiheuttamasta jatkuvasta kuormituksesta. (Mullainathan & Shafir 2014.)

Kansanomaisesti ilmaistuna niukkuudesta jatkuvasti kärsivän viimesijaisen sosiaaliturvan asiakkaan kaikki energia kuluu jokapäiväisten kiireellisten asioiden hoitamiseen. Näitä ovat etuuksia ja palveluja koskevien hakemusten tekeminen, odottaminen, täydentäminen ja korjaaminen, lainalyhennysten ja ulosottojen järjestely pankkien, lainaajien ja viranomaisten kanssa, yllättävien menojen kattaminen ja sosiaaliset normit täyttävien vaatteiden ja tavaroiden hankkiminen. Näiden jälkeen ei jää aikaa ja energiaa koulutukseen, kuntoutukseen ja työelämään hakeutumiseen.

Kimmoisuuden eli resilienssin menettäminen on vielä vakiintumaton käsite, jolla viitataan ihmisten arjen rakenteita pirstoviin tapahtumiin, jotka heikentävät yksilön tai ryhmän kykyä selviytyviä haastavissa elämäntilanteissa. Tapahtumat voivat olla toistuvia (kuten toistuvat epäonnistumiset koulutus-, kuntoutus- ja työpaikan haussa) tai kerran tapahtuvia (sairastuminen, ero, onnettomuus, ennakoimaton lasku), mutta niitä yhdistää niistä aiheutuva kuormitus, joka heikentää ihmisen toimintakykyä ja kimmoisuutta. Ennakko-oletus on, että viimesijaisella sosiaaliturvalla elämiseen liittyy enemmän kolhuja kuin vaikkapa vakaassa työsuhteessa olemiseen.[55]

Viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien ihmisten monimutkainen ja epäjatkuva elämäntilanne itsessään altistaa erilaisille epämiellyttäville kokemuksille. Samalla ihmisten oma-aloitteisuuteen perustuvat mahdollisuudet suojautua erilaisilta kolhuilta ovat heikentyneet erilaisten ”puskureiden” tyhjentymisen ja ”aitojen” heikentymisen vuoksi. Tavanomainen esimerkki puskurista on säästötili, jossa on varoja muutamaksi kuukaudeksi, mikä riittää etuuden tai palvelujen saannin odottamisen ajaksi. Vastaavasti esimerkki aitaamisesta on työsuhdelainsäädäntö, joka asettaa työsuhteelle sen kestoa, laatua ja sisältöä

55 Kimmoisuuden käsitteeseen kytkeytyy useita toisiaan täydentäviä, mutta osin myös ulossulkevia tieteellisiä perinteitä. Yksilötasolla resilienssi viittaa yksilön tai ryhmän kykyyn kestää eri tavoilla haasteellisia tilanteita toimintakykyään menettämättä. Toimintakykyjen menetystä voi havainnollistaa esimerkiksi pidentyvällä työttömyydellä, joka ”syö ihmistä” ja alentaa siten hänen kykyään hakeutua työhön, koulutukseen tai kuntoutukseen. Tapahtumaketjujen ohella resilienssin menettämiseen voivat vaikuttaa erilaiset kolhut, eli nopeasti elämän edellytyksiä – elintasoa, elämänlaatua tai elämäntapaa – muuttavat tapahtumat, kuten avioero, läheisen kuolema tai työpaikan menetys, joilla on pysyvä vaikutus kolhun kohdanneen ihmisen toimintakykyyn. (Ks. myös Keck & Sakdapolrak 2013.)

koskevat ehdot, vahvistaa työntekijän neuvotteluasetelmaa ja vähentää vuorovaikutukseen liittyvän harkintavallan merkitystä.

Riippuvuudet eli addiktiot ovat puolestaan tilanteen hallintaa vähentävää yletöntä kulutusta ja hallitsematonta toistoa. Tavanomainen esimerkki addiktiosta on alkoholiin tai huumeisiin liittyvä päihdeongelma. Erillisen keskustelun aihe on, missä määrin addiktiot aiheutuvat sisäsyntyisistä tekijöistä ja missä määrin ne kytkeytyvät epämiellyttävän tai painetta (*strait*) luovan toimintaympäristön aiheuttamaan kuormitukseen. (Adrian 2003; Alexander 2008.) Molemmilla on joka tapauksessa oma merkityksensä viimesijaisen sosiaaliturvan asiakkaaksi valikoitumisessa ja sosiaaliturvariippuvuuden pidentymisessä. Sosioekonominen asema, alkoholiin liittyvä addiktiivinen käytös ja sosiaaliset ongelmat kulkevat käsi kädessä. Samalla tavalla addiktiot ja mielenterveysongelmat (tai ainakin niiden diagnosointi) ovat kytköksissä toisiinsa. (Huurre ym. 2003; Kuusaari & Hirschovits-Gerz 2015.) Pitkäaikainen eläminen viimesijaisella turvalla lisää addiktioiden kehittymisen todennäköisyyttä, millä on puolestaan toimintakykyä ja kimmoisuutta alentava vaikutus.

Autonomia ja hyvinvointivaltio

Viimeinen teema pureutuu *hyvinvointivaltion ja kansalaisten väliseen* sosiaaliseen mekanismiin. Suomalaisilla viimesijaisen turvan tutkijoilla on systemaattinen taipumus korostaa julkisen vallan vastuuta kaikkein heikoimmassa asemassa olevista ja viitata muun muassa Suomen perustuslain asettamiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Myös poliitikot jakavat tämän näkemyksen. Epäselvempää on, minkälaisten mekanismien välityksellä julkinen valta kykenee vaikuttamaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien koettuun elämänlaatuun (hyvinvointiin ja terveyteen). Epäilemättä pääsy tulonsiirtojen ja palvelujen piiriin on resurssien määrään ja elämänlaatuun vaikuttamisen kannalta ennakkoehto. Tulonsiirtojen ja palvelujen saatavuus on avainasemassa ennen kaikkea kotitalouden käytössä olevien resurssien määrän arvioinnin kannalta. Suomalaiset myös tavoittavat ne varsin hyvin, vaikka tutkimukset leipäjonojen asiakkaiden tulonsiirtojen ja palvelujen käytöstä kertovatkin

myös tulonsiirroista ja palveluista poiskäännyttämisestä. (Ohisalo & Saari 2014.) Samalla ei kuitenkaan ole (itsestään)selvää, missä määrin tulonsiirroilla ja palveluilla on elämänlaatua pitkällä aikavälillä edistävä vaikutus.

Yleisellä tasolla *autonomia/itsemääräämismahdollisuus* on keskeinen sosiaalipolitiikkaa ja elämänlaatua yhdistävä mekanismi (Deci & Ryan 2006; Ryan ym. 2006). Autonomiaan liittyy sisäiset kannustimet ja implisiittiset sopimukset. Sisäisillä kannustimilla tarkoitetaan ihmisten omavalintaista toimintaa, joka tähtää hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Toimintaa ei suuntaa niinkään ulkoiset eli taloudelliset kannustimet, vaan ihmisen omat valinnat. Implisiittiset sopimukset puolestaan viittaavat tulonsiirtojen ja palvelujen käyttöön kytkeytyviin osittaisiin lahjasuhteisiin, joissa palvelujen ja tulonsiirtojen saaminen kytkeytyy vastavuoroisuuteen. Ihmiset sitoutuvat rahoittamaan tulonsiirtoja ja palveluja ja pidättäytymään niiden ”tarpeettomasta” käytöstä. Vuorovaikutusta sääntelee implisiittiseen sopimukseen perustuva molemminpuolinen luottamus.

Autonomia yhdistyy sekä tulonsiirtoihin että palveluihin. Tulonsiirrot lisäävät ihmisten hyvinvointia tasapainottamalla tulojen ja pakollisten menojen epätasapainoa ja tuomalla kotitalouksille autonomiaa (itsemääräämismahdollisuuksia) rahankäytössä. Erillisen keskustelun aihe on, kuinka rationaalista tuo rahankäyttö on, mutta mahdollinen irrationaalisuus ei poista autonomian (itsemääräämismahdollisuuden) myönteistä hyvinvointi- ja terveysvaikutusta. Samalla tavalla autonomiaa lisäävät sosiaali- ja terveyspalvelut, kuten vaikkapa lasten päivähoito, vammaispalvelut ja vanhuspalvelut. Autonomia lisääntyy esimerkiksi ajankäytön paremman tasapainon tai turvallisuuden tunteen välityksellä. Samalla tavalla autonomiaa on lyhytaikaisesti työttömänä oleville henkilöille kohdennetuissa palveluissa. Näitä ovat työnhaku- ja uravalmennus, työkokeilu ja koulutuskokeilu, työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu ja maahanmuuttajan tuettu omaehtoinen opiskelu. Näissä asiakkaat voivat itse autonomisesti vaikuttaa palvelujen sisältöön ja toimeenpanoon.

Viimesijaiseen turvaan kytkeytyvien tulonsiirtojen ja palvelujen kohdalla autonomian merkitys on epäselvempi. Näiden tulonsiirtojen ja palvelujen tavoitteena ei ole yksinomaan tai ensisijaisesti asiakkaiden autonomian lisää-

minen. Niiden tason ja laadun suhteellisen alhainen taso viittaa enemmänkin julkisen vallan ja ”katutason byrokraattien” pyrkimykseen säädellä ja ohjata asiakkaiden käyttäytymistä haluttuun suuntaan. Autonomian sijasta nämä sopimukset tuottavat ”heteronomiaa”, joka määritellään ulkoisten kannustinten ja velvoitteiden luomaksi ja painostavaksi koetuksi minuuden ja identiteetin sääntelyksi. Heteronominen tilanne vähentää ihmisten aloitteellisuutta ja luovuutta, sosiaalisten suhteiden laatua ja sopimusten vaikuttavuutta sekä alentaa elämänlaatua. (Ryan & Deci 2006.) Sisäisten kannustinten ja implisiittisten sopimusten sijasta näiden viimesijaiseen turvaan lukeutuvien tulonsiirtojen ja palvelujen organisointia ja käyttöä ohjaavat ulkoiset kannustimet ja eksplisiittiset sopimukset.

Heteronomian merkitys viimesijaisen turvan käyttäjien elämässä on ilmeinen. Kuten Sandelin on tiivistänyt kirjallisuuskatsauksen perusteella:

> Kirjallisuuden perusteella asiakkaan ääni kuuluu aktivointisuunnitelmassa heikosti, vaikka lain mukaan suunnitelma tulisi sopia yhteistyössä asiakkaan kanssa. Jos asiakasta ei suunnitelmaa laadittaessa kuunnella, eivät asiakkaan omat tavoitteet (huom. virhe oli suorassa lainauksessa) kuulu suunnitelmassa. Tämä saattaa vaikuttaa motivaatioon toiminnan suhteen. (Sandelin 2014, 19.)

Paitsi että toiminta tuossa elämäntilanteessa perustuu muiden asettamiin tavoitteisiin, se myös tukeutuu julkilausuttuihin sopimuksiin. Toimeentulotukiasiakas joutuu tekemään sopimuksen tulojaan, menojaan ja maksujaan koskevien tietojen luovuttamisesta toimeentulotuen saamiseksi. Kuntouttavan työtoiminnan asiakas joutuu allekirjoittamaan häntä sitovan aktivointisuunnitelman. Toimeenpano vaihtelee etuusmuodon ja asiakkaan iän mukaan. Kun kysymyksessä on työmarkkinatukea saava asiakas, on TE-toimisto velvollinen käynnistämään suunnitelman tekemisen. Kun kysymyksessä on toimeentulotukea saava asiakas, kunta on velvollinen käynnistämään suunnitteluun liittyvät toimenpiteet. Kummassakin tapauksessa suunnitelma on kuitenkin asiakasta sitova ja potentiaalisesti heteronomiaa aiheuttava. Päätäntöjaksossa palataan alhaisen autonomian, tulonsiirtojen ja palvelujen käytön ja elämänlaadun välisiin mekanismeihin.

Aineistot ja menetelmät

Luvun aineisto koostuu 38 puolistrukturoidusta yksilöhaastattelusta. Haastatteluilla oli kaksi tavoitetta. Ensinnäkin halusimme analysoida eräiden teemojen mielekkyyttä lomaketutkimuksen aiheena. Olemme toisissa yhteyksissä tutkineet lukuisia muita mahdollisia teemoja, mutta huomiomme kohdentui nyt uusiin mekanismeihin, jotka on kuvattu edellä. Toiseksi olimme kiinnostuneita selvittämään, onko viimesijaisen turvan käytössä sellaisia teemoja tai mekanismeja, joita ei ole mielekästä tutkia lomakekyselyllä niiden monimutkaisuuden tai -selitteisyyden takia.

Haastatteluissa operationalisoimme edellä kuvatut mahdollisuusrakenteet ja toimintakykyjä rajoittavat mekanismit teoreettisesti perustelluiksi kysymyksiksi. Testasimme puolistrukturoidun kyselyluonnoksen muutamalla vastaajalla. Tämän jälkeen hankkeen tutkijat ja ohjaaja vielä tarkensivat kysymyksiä, jotta ne paremmin vastaisivat niiden taustalla olevia teoreettisia oivalluksia. Esitettyjen kysymysten ohella haastattelijat antoivat vastaajille mahdollisuuden nostaa esille muita heidän mielestään tärkeitä teemoja. Haastattelurungon teemoja olivat kimmoisuus, niukkuus, riippuvuudet ja sopeutuminen. Kustakin teemasta oli kolmesta kuuteen kysymystä, joita haastattelijat keskustelun edetessä tarpeen mukaan täydensivät tarkentavilla kysymyksillä. Haastatteluissa kysyttiin esimerkiksi luotettavista ihmissuhteista (kimmoisuus), taloustilanteen henkisestä kuormittavuudesta (niukkuus), terveyttä ja elämänhallintaa haittaavista tavoista (riippuvuudet) sekä siitä, miten haastateltava pärjää arkielämässä ilman työtä (sopeutuminen). Haastattelujen sisällöt luokiteltiin ennakkoon valittujen teorioiden mukaisiin luokkiin Atlas.ti-ohjelman avulla, minkä jälkeen aineisto analysoitiin.

Haastattelut tehtiin Kuopiossa vuoden 2015 aikana. Haastateltavat olivat iältään 23–63-vuotiaita. Alle 30-vuotiaita heistä oli vain pari henkilöä, mikä onkin luontevaa koska tutkimus kohdistui viimesijaisen sosiaaliturvan pitkäaikaisasiakkaisiin. Haastatelluista 20 oli miehiä ja 18 naisia. Haastattelut tehtiin pääosin yhteneväisiä haastattelurunkoja käyttäen kolmessa eri erässä. Tavoitteena oli löytää haastateltavaksi pitkäaikaisia viimesijaisen sosiaaliturvan käyttäjiä, joilla ei ole toimintakykyyn merkittävästi vaikuttavaa fyysistä

sairautta, kehitysvammaa tai vakavaa päihde- tai mielenterveysongelmaa. Valtaosa haastateltavista löydettiin erilaisten kuopiolaisten järjestöjen tai sosiaalisen median kautta. Osa haastateltavista otti itse yhteyttä haastattelijaan ja tarjoutui haastateltavaksi, osa tavoitettiin erilaisten kohtaamispaikkojen kautta.

Tutkimukseen haastateltuja yhdisti työttömyys (muutama haastateltava tosin teki jonkin verran työkeikkoja) sekä tulonsiirtojen varassa eläminen, mutta muuten aineisto oli hyvin monipuolinen. Haastateltavien elämäntilanteet vaihtelivat suuresti. Monet olivat mukana erilaisissa työllistämistoimissa, kuten kuntouttavassa työtoiminnassa tai työllisyyden kuntakokeiluhankkeessa. Joukossa oli myös yhdyskuntapalvelua suorittavia sekä säännöllistä vapaaehtoistyötä tekeviä. Muutama haastateltava opiskeli parhaillaan tai oli pian lähdössä opiskelemaan. Omaksi joukokseen haastateltavista erottuivat hiljattain vankeusrangaistuksista kärsineet tai rangaistusta parhaillaan suorittavat henkilöt. Heidän osuutensa, kuten myös addiktioista kärsineiden osuus, korostui aineistossa siksi, että haastateltavia etsittiin sellaisten kolmannen sektorin toimijoiden kautta, jotka järjestävät toimintaa entisille ja nykyisille vangeille sekä päihdeongelmista kärsiville.

Yhteistä kaikille haastateltaville oli myös se, että jokainen heistä oli jollain tavalla niin sanotusti aktiivinen, eli he joko ottivat oma-aloitteisesti haastattelijaan yhteyttä tai osallistuivat joihinkin kolmannen tai julkisen sektorin toimintoihin. Esimerkiksi kaikkein pahimmista mielenterveys- tai päihdeongelmista kärsivät henkilöt rajautuivat tämän tutkimuksen haastattelujen ulkopuolelle, vaikka he ovat aktiivista ryhmää viimesijaisen sosiaaliturvan pitkäaikaiskäyttäjien joukossa. Tuloksia ei pidä yleistää heikommassa asemassa oleviin, mutta niillä lienee kohtuullisen hyvä vastaavuus parempiosaiseen joukkoon tässä viiteryhmässä.

Haastatellut henkilöt poikkesivat toisistaan muun muassa työhistorian, perhetilanteen, koulutuksen, henkilökohtaisten voimavarojen ja tulonlähteiden osalta. Lähes kaikilla oli kuitenkin toiveena työllistyä joko heti tai sitten kun terveydellinen tilanne sen sallii. Moni haaveili myös uudesta koulutuksesta ja erityisesti toive oppisopimuskoulutukseen pääsystä esiintyi usein. Työn tekeminen ei kiinnostanut vain rahan takia, vaan työn koettiin lisäävän elä-

män merkityksellisyyttä ja jopa ihmisarvoa. Se myös toisi arkeen säännöllisyyttä.

Moni haastateltava kuvasi työhistoriansa melko pirstaleiseksi, ja työt olivat saattaneet olla niin sanottuja hanttihommia. Kyse oli usein ollut määräaikaisista työsuhteista, joihin ei välttämättä ollut mitään soveltuvaa koulutusta. Joukossa oli myös sellaisia henkilöitä, jotka olivat tehneet samaa työtä jopa kymmeniä vuosia. Esimerkiksi eräs haastateltava oli ajanut taksia n. 30 vuotta ennen kuin sairaus lopetti uran. Tällainen työhistoria oli kuitenkin aineistossa harvinainen. Enimmäkseen elämä on ollut eri tavalla säännöllisen epäsäännöllistä vuosikymmenten ajan. Hyviä jaksoja on seurannut huonompia. Kaikkineen vastaajat eivät ole päässeet mukaan myönteisiin siirtymiin ja hyviin kehiin, jotka ovat suomalaisten suurelle enemmistölle tavanomaisia.

Analyysimme tarkoitus ei ole tuottaa yleistettävää tietoa viimesijaisen sosiaaliturvan käyttäjien taustoista ja elämäntilanteista. Sen sijaan pyrimme nostamaan esille niitä monimutkaisia ja ensisilmäyksellä helposti huomaamatta jääviä mekanismeja, jotka voivat yksilöllisillä tavoilla kietoutua yhteen ja tuottaa esteitä yksilön ja hänen tavoittelemansa (työ)elämän välille.

Mahdollisuusrakenteet

Viimesijaisella sosiaaliturvalla eläminen on tai voi olla itsessään mahdollisuusrakenteita sulkeva tekijä, mikäli mahdollisuusrakenteiden avaamisesta päättävät portinvartijaviranomaiset pitävät sitä informaatiota tiivistävänä signaalina tavalla tai toisella ongelmallisesta käyttäytymisestä tai toiminnasta. Tuossa tapauksessa he tulkitsevat viimesijaisen sosiaaliturvan pitkäaikaisasiakkaaksi valikoitumiseen liittyvän joitakin sellaisia ominaisuuksia, jotka eivät ole mahdollisuusrakenteiden hyödyntämisen kannalta myönteisiä, mutta eivät myöskään välittömästi havaittavissa asiakirjoista tai haastattelusta. Samalla kuitenkin julkinen valta pyrkii luomaan ihmisille mahdollisuuksia. Siksi mahdollisuusrakenteiden osalta päädyimme analyysissamme tarkastelemaan kannustin- ja byrokratialoukkuja, terveysongelmia, koulutusvajeita ja asumisoloja. Oletuksemme oli, että mahdollisuusrakenteisiin liittyvät rajoitukset

vähentäisivät myönteisten siirtymien määrää viimesijaisella sosiaaliturvalla elävien ihmisten elämässä. Seuraavaksi esittelemme keskeisimmät tulokset.

Kannustin- ja byrokratialoukut puhuttavat kansalaisia ja päättäjiä niin Suomessa kuin maailmalla (ks. myös 3. luku). Sosiaaliturvan ja siihen liittyvien byrokraattisten käytäntöjen pelätään passivoivan käyttäjäänsä niin, ettei tämä enää pyri edistämään omaa elämäntilannettaan esimerkiksi hakeutumalla töihin. Haastatteluissa selvitimme, mitä haastateltavat ajattelivat mahdollisesta työllistymisestään tai koulutukseen hakeutumisesta. Selvisi, että lähes kaikilla haastatelluilla oli halu päästä työelämään. Viimesijaiseen turvaan liittyvät kannustin- ja byrokratialoukut tulivat kuitenkin jossakin muodossa esiin muutamissa haastatteluissa. Useimmiten näissä tapauksissa oli kyse siitä, että määrä- tai osa-aikaisten työsuhteiden vastaanottamisen ei uskottu lisäävän nettotuloja ja epäsäännölliset työsuhteet olisivat vähentäneet talouden ennakoitavuutta. Osa-aikaisen työn pelättiin lisäävän talouden epävarmuutta muun muassa siten, että työskentely saattaisi hidastaa tukihakemusten käsittelyä, jolloin esimerkiksi laskut saattaisivat jäädä maksamatta ajallaan. Taloudellisen ennakoitavuuden on havaittu tukevan selviytymistä ja muodostuvan köyhälle ihmiselle eräänlaiseksi tarpeeksi (Isola ym. 2016). Epäsäännöllisten työsuhteiden karttamisen saattoi siis aineistossamme tulkita selviytymiskeinoksi, joka tuki tunnetta oman elämän hallinnasta. Esimerkiksi tämän haastateltavan voi todeta olevan jonkinlaisessa byrokratialoukussa:

> Haastattelija: No mitenkäs sitten olisitko valmis ottamaan vastaan osapäivätyötä? Muutamia tunteja päivässä [tai viikossa]?
>
> M4: [Mielellään en] … mielellään en ota, koska siinä on se, siinä on lähinnä nyt tämä byrokraattinen puoli. Se osapäivätyö tai työhän tarvittaessa kutsuttava eli nollatyösopimus tarkottaa sillon sitä, että sinun tuet, työmarkkinatuki tai, taikka sitten tuota päivärahat, niin kaikki pitää sitten ne liitteet laittaa mukaan paljonko on hankkinu, muuten ne … ei voi sieltä maksaa sulle mitään, ennen ku ne liitteet on. Se käsittelyaika venyy vaan.
>
> Haastattelija: Ja se hankaloittaa sitä…

> M4: Se hankaloittaa sitä, koska laskuillahan on joku eräpäivä.

Joillakin haastateltavilla ulosotossa olevat velat olisivat vähentäneet työnteon kannattavuutta, vaikka toisaalta mahdollisuus päästä lyhentämään velkoja saattoi myös lisätä motivaatiota hakea töitä. Pari haastateltavaa kertoi senhetkisen taloustilanteen olevan niin hyvä, ettei töihin ole mielekästä lähteä. Nämä henkilöt saivat yleensä taloudellista tukea läheisiltään sekä mahdollisesti ansiosidonnaista päivärahaa. Nämä seikat helpottivat arkea huomattavasti rahatilanteen sekä sen ennakoitavuuden suhteen ja saattoivat siten osaltaan vähentää taloudellista tarvetta päästä työelämään. Tällaisissa tapauksissa voidaan puhua kannustinloukuista, sillä työelämä ei tarjonnut kovin suurta taloudellista kannustinta. Kyse ei tulkintamme mukaan kuitenkaan ollut pelkästään yhteiskunnan turvaamasta toimeentulosta, vaan myös sosiaalisten verkostojen tarjoamista helpotuksista. Huomionarvoista on, että myös niillä henkilöillä, jotka puhuivat ”liian suurista” tuista suhteessa palkkatuloihin, oli yleensä tästä huolimatta tavoitteena työllistyä.

> HM103: ja se se tota kyl niinku sanotaan että tämä sosiaaliturva on Suomessa vielä melkein liian hyvä, ku sä oot ollu töissä, niin nii toi ansiosidonnainen kyl se vaa vastaa vastaa tuota … ymm … joittenkin ihmisten palkkaa. Ihan suoraan sanottuna.
>
> Haastattelija: mm. Mites jos ajattelet sellasta tilannetta että ansiosidonnainen loppuu tietyssä vaiheessa, nii miten sitten. … siis jos töitä ei löydy ja tuota?
>
> HM103: Sitten varmaan pitää kouluttautua eteenpäin. Se että oon kyllä ollu sitä et, et et oon enemmän tekijä nii niin mielummin tekisin töitä, mut jos se vaatii sitä et minun pitää opiskella lisää, nii tottakai mä opiskelen. Ja se että pitää olla ihan selkeä sitte että sinne työllistyy.

Kannustin- ja byrokratialoukuista huolimatta haastateltavat siis yleensä kertoivat toivovansa töihin pääsyä ja työajoista sekä työn sisällöstä oltiin usein valmiita joustamaan. Perheellisten haastateltavien oli tosin otettava huomioon myös lasten aikataulut ja tarpeet, joten mahdolliselta työelämältä

toivottiin säännöllisyyttä. Vaikka lyhyiden työsuhteiden vastaanottaminen ei välttämättä olisi ollut taloudellisesti kannattavaa, ei asiaa usein tunnuttu juurikaan pohdittavan, sillä mahdollisuudet edes tilapäisten työsuhteiden saamiseksi nähtiin monesti todella heikoiksi. Lisäksi työpaikan etsimiseen liittyi muita, usein jopa tärkeämpiä kannustimia, kuin rahapalkka. Toisin sanoen aineistomme perusteella voi todeta, ettei viimesijaisen sosiaaliturvan rahamääräinen suuruus ollut merkittävä kannustinongelma mitä tulee työelämään hakeutumiseen. Työelämä nähtiin usein arvona sinänsä sen sijaan, että tavoitteena olisi ollut ”vain” päästä ansaitsemaan rahaa.

> Haastattelija: Mitä se työpaikka tois sun elämään lisää?
>
> M4: Se tois ilman muuta sisältöä, se tois omanarvon tuntoo, se tois taloudellista vakautta, se parantas mun sosiaalisia kykyjä. … Se tois mulle päivärytmin ja mulla ois joku syy joka aamu herätä ja mennämennä sinne töihin ja … olisin niinkun itseni herra siinä mielessä et en ois minkään noiden tukien varassa ja että mulla ois elämänhallinta huomattavasti parempi sillon jos mä oisin töissä.

Pitkäaikaisen viimesijaisen sosiaaliturvan käytön ja *terveyden* välinen yhteys on monisyinen ja syy-seuraussuhteen määrittäminen on monissa tapauksissa hankalaa. Vaikka terveydelliset ongelmat varjostivat haastateltaviemme arkea ja heikensivät heidän mahdollisuuksiaan myönteisiin siirtymiin, jäi yleensä epäselväksi, oliko jompikumpi seurausta toisesta. Osassa haastatteluista kuitenkin vaikutti selkeältä, että onnettomuus tai sairastuminen oli aiheuttanut työttömäksi jäämisen ja toisaalta jotkut haastateltavat kuvasivat työttömyyden aiheuttaneen terveydellisiä ongelmia, erityisesti masennusta.

> Haastattelija: Joo. Miten koet että tämä työttömäks jääminen on muuttanut sinua … ihmisenä?
>
> M2: No on silleen tota … hirveetä … tod … [puhe keskeytyy, itkua] tosi paljon masennusta ollu ja –

Tyypillisiä terveysongelmia aineistossa olivat selkävaivat sekä mielenterveysongelmat. Moni kertoi sairastavansa tai sairastaneensa diagnosoitua masennusta. Muutamalla haastateltavalla oli myös todettu ADHD, joka vaikutti ai-

heuttaneen ongelmia elämän aikana. Osaan terveydellisistä ongelmista liittyi raju päihdetausta. Tällöin vuosien tai vuosikymmenien päihteiden käyttö oli jättänyt jälkensä ja heikensi terveydellistä toimintakykyä huomattavasti. Haastatteluissa ilmi tulleissa terveydellisissä ongelmissa oli usein kyse koetusta terveydestä. Tutkijalla ei tällaisessa asetelmassa ollut mahdollisuutta todentaa sairautta, mutta voidaan olettaa, että ainakin diagnosoiduiksi kerrotut sairaudet olivat todellisia.

> HM109: … Enkä halua tapella, mutta se kun on adhd nii se on sellanen keskittymis(epäselvä), nii sen kansa on leikki poikkee. Se tullee nii yhen äkkii ettei mikkää pie minnuu.
>
> Haastattelija: Niin sulla on todettu semmonen?
>
> HM109: On, ajat sitten.
>
> Haastattelija: Joo.
>
> HM109: Onneks minä tulen jollain lailla toimeen, mut ennen minä en tullu. Sehä tarkottaa sitä et koulumenestys oli mitä oli.
>
> Haastattelija: et se sieltä lapsuudesta-
>
> HM109: No sieltä! No ikä on 15, nii avvain pöyvälle ja mene minne haluat.

Sairaudet lisäsivät usein myös taloudellista epävarmuutta, sillä lääkekulut olivat korkeat ja mahdollisuus äkillisille, taloutta horjuttaville menoille suuri. Myös palkkatyöhön hakeutuminen saattoi vaikuttaa huonolta vaihtoehdolta, jos oma terveys arvelutti. Pelkona saattoi olla, ettei esimerkiksi oma henkinen tai fyysinen terveys riittäisikään vastaanotetussa työssä suoriutumiseen, mistä seuraisi karenssi ja siten vakava taloudellinen tai jopa terveydellinen haitta. Tämän vuoksi töihin hakeutumista piti harkita huolella ja omia voimavaroja pohdittiin tarkkaan. Osa koki kuntouttavan työtoiminnan itselleen sillä hetkellä paremmaksi ja varmemmaksi vaihtoehdoksi saada mielekästä tekemistä ja rytmiä arkeen, sillä kyseinen työmuoto tarjosi mahdollisuuden kokeilla oman terveytensä ja jaksamisensa rajoja ilman, että tarvitsisi pelätä karenssia.

> Haastattelija: Onko sulla hyvin ollut tarjolla näitä mahdollisuuksia työkokeiluihin ja …?
>
> H12N56: Tällä hetkellä oikein kiittävästi, kun minä kuulun sinne sosiaalitoimen työllistämisyksikköön, siellä on mulla se ohjaaja. Silleen näyttää ihan hyvältä tää homma, kun minä en uskalla vielä työllistyäkään, kun ei tiedä näistä omista [fyysisistä voimavaroista]. Ja vielä se, että kun tippuu kaikki tuet, tässä ei palkka silleen ole kovin hyvä, että joudunko todella tiukalle sitten kun mulla on hirmu kalliit lääkkeet.

Koulutuksen puute esiintyi aineistossa eräänä mahdollisuusrakenteita heikentävänä tekijänä, sillä osa haastatelluista koki sen olevan vähintään osasyynä huonoille työmahdollisuuksilleen. Haastateltavissa oli useita henkilöitä, joilla ei ollut mitään ammatillista koulutusta, eli taustalla oli vain peruskoulu- tai lukiotasoinen koulutus. Joidenkin haastateltavien kohdalla ongelma oli se, ettei omaa koulutusta vastaavaa työtä pystynyt tekemään fyysisistä vaivoista johtuen. Moni oli suorittanut ammattikoulussa esimerkiksi levyseppähitsaajan, merkonomin tai catering- alan tutkinnon ja olisi kyennyt kyseistä ammattia harjoittamaan. Usein kuitenkin kerrottiin, ettei ammatillista tutkintoa vastaavia töitä ollut tarjolla tai niihin oli paljon hakijoita. Joillakin haastatelluista oli yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinto, mutta korkea koulutus oli selvästi harvinaista haastateltavien keskuudessa.

> Haastattelija: Olet aktiivisesti hakenut sitten [töitä]?
>
> H13N50: No oon ihan silleen, mutta kun ei oo sillä tavalla, kun mulla ei oo semmosta koulutusta, oon minä toistakymmentä vuotta tehnyt näitä siistijän hommia, eli siivoojan näitä.

Useat haastateltavat olivat kiinnostuneita kouluttautumaan lisää ja uskoivat sitä kautta pääsevänsä tekemään mielekästä työtä. Ajatus täysipäiväisestä opiskelusta ei kuitenkaan kaikkia houkutellut, vaan opiskella olisi usein haluttu töiden ohessa. Moni kertoi etsivänsä tai haaveilevansa oppisopimuskoulutuspaikasta. Oppisopimuskoulutus tarjoaisi mahdollisuuden käydä töissä ja hankkia ammattitutkinto yhtä aikaa.

Asumisella on tunnetusti merkittävä vaikutus ihmisten hyvinvointiin ja mahdollisuuksiin. Tässä tutkimuksessa ei erikseen kartoitettu haastateltavien asumisoloja, mutta vaikutti siltä, että asumiseen oltiin melko tyytyväisiä. Jotkut haastateltavat ilmaisivat suurta kiitollisuutta omasta kodistaan, eikä asumisen ongelmia tullut juurikaan esille. Tästä poikkeuksena oli yksi tapaus, jossa henkilö oli haastatteluhetkellä asunnoton, mikä tietenkin vaikeutti elämää monilta osin. Etäisyydet kodin ja mahdollisten koulutus-, kuntoutus- ja työpaikkojen välillä eivät osoittautuneet merkittäviksi esteiksi.

Kuten on käynyt ilmi, riskinhallintaan perustuva sosiaaliturvajärjestelmämme tulonsiirtoineen ja palveluineen lisää parhaimmillaan suomalaisten autonomiaa sekä mahdollisuuksia tavoitella itselleen arvokkaita asioita. Toisaalta erityisesti viimesijaiseen sosiaaliturvaan liittyvät käytännöt sisältävät mahdollisuusrakenteita ja autonomiaa heikentäviä (ja heteronomiaa lisääviä) käytäntöjä. Yhteiskunnan palvelujärjestelmä pystyi ennakko-oletuksemme mukaisesti edistämään haastateltaviemme selviytymistä monella tapaa. Esimerkiksi mielenterveyspalvelut tukivat merkittävästi osan haastateltavista arkea. Asuminen vaikutti olevan kohtuullisen hyvällä tolalla useimpien haastateltavien kohdalla (tai ainakaan sitä ei nostettu esiin hyvinvointia heikentävänä asiana) ja työllistämishankkeessa saatiin apua työhakemusten tekoon sekä opiskeluvalintojen tekemiseen. Sosiaalipalveluista oltiin usein varsin kiitollisia, joskin tähän vaikutti jonkin verran yksittäisten sosiaalityöntekijöiden tapa kohdata asiakkaitaan. Isola ym. (2016) ovat tutkimuksessaan päätelleet, että sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaan kykyä ottaa käyttöön omia ja yhteisiä voimavaroja voidaan edistää purkamalla ammattilaisen ja asiakkaan välisiä hierarkioita ja sisällyttämällä ammatillisuuteen myötätuntoinen kohtaaminen ja vastavuoroinen tunnustussuhde. Myötätunnon merkitys nousi esille myös meidän aineistossamme.

> Haastattelija: No tässä nyt oikeastaan oli mun kysymykset, mut sit haluaisin tietää, mitä sä halusit kertoa mulla [haastateltava oli kirjoittanut paperille etukäteen muistiin, mitä haluaa kertoa haastattelussa].

> H3N54: Tota, se sosiaalitoimiston, niinku, sielläkin on vähän se, että kenen kanssa sä asioit, niinku minkälaista palvelua sä saat. Ensinnäkin niinku onko sitä sympatiaa tai empatiaa ollenkaan. Ja sitte tota, kun on se harkinnanvarainen, niin se on ihan siitä henkilöstä kiinni, miten teidän kemiat toimii, et saatko sä apua, jos sä oot joskus huutanut sille puhelimessa, niin sitä ei sitte saa. Ja mä tiiän sen muiltakin. Siellä on muutamia nimiä … Ja sit alkuvuodesta saa paremmin, kun on rahaa vielä siinä. Sitte niinku lokakuussa ihan turha pyytää.

Sosiaaliturvajärjestelmällä ja työllistämistoimilla oli kuitenkin rajoitteensa yksilöiden mahdollisuusrakenteiden luomisessa ja vahvistamisessa, sillä yhteiskunnan muut rakenteet eivät välttämättä mahdollistaneet haastateltavien tavoittelemia myönteisiä siirtymiä. Erityisesti työllistymisen vaikeudet olivat ongelma, johon palvelujärjestelmän vaikutusmahdollisuudet olivat melko heikot. Haastateltavat saivat apua työnhakuun ja mahdollisuuksia tehdä kuntouttavaa työtä, mutta varsinaisen palkkatyön saaminen oli siitä huolimatta hyvin hankalaa.

Työnhaku ei ollut yleensä tuottanut tulosta ja työttömyys oli jatkunut jo melko pitkään. Työllistämispalveluiden kykyyn auttaa työllistymään ei juuri haastateltavien keskuudessa uskottu, mutta toisaalta kaikki keinot haluttiin kokeilla.

> M4: No joo-o. Yks asia mikä nyt tässä työttömyydessäkin vaivaa, on se, että mikä aiheuttaa ihmisissä paljon pettymystä, niin on se että, kun 2000-luvun alkupuolella puhuttiin siitä että isot ikäryhmät on siirtymässä eläkkeelle, että nyt kannattaa kouluttautua. Sitä – sitä tietoo tuli uutisista, sitä tuli työvoimatoimistoista, ja joka paikasta ja näin sitten tehtiin ja hommattiin koulutusta. Ja nyt kun nämä isot ikäluokat on siirtymässä eläkkeelle nii heidän sitten paikkojaan ku ei sit täytetäkkään … Ja ollaan yks kaks taas lamassa ja tuota niin kyllä se niinkun ihmistä syö, että että tämmönen tilanne on taas päällä, että kyllä niinkun usko, usko siihen politiikkaan ja tämmöseen alkaa olla aika horjuu, että et-et-et tässä menee niinku sukupolvia aivan hukkaan niinku siinä, että ku ei yksinkertasesti nyt

> sitte työtä ole, vaikka oon saanu minä ihan hyvän kotikasvatuksen, käynyt kaikki koulut, aarmeijat, hankkinu lisäkoulutusta ammatin päälle –

Kaiken kaikkiaan viimesijaisen sosiaaliturvan asiakkaiden kuva palvelujärjestelmästä oli varsin myönteinen. Vaikka kytkentää palveluihin osallistumisen ja työpaikan välillä ei ollut, nähtiin palvelujärjestelmä muulla tavalla selviytymistä tukevana institutionaalisena rakenteena. Se tuki terveyttä, elämänhallintaa, osallisuutta ja taloudellista pärjäämistä.

> Haastattelija: Ne palvelut on siis toiminut hyvin sun kohdalla?
>
> H12N56: Todella hyvin. Ja sekin silloin kun minulla oli tuo elämäntilanne ihan, olin nollapisteessä silloin aikoinaan, niin mulla oli niin hyvä sosiaalityöntekijä että, hän rupesi mulle hommaamaan Kuopiosta asuntoa ja tuli alle aikayksikön ja sain siihen tukea että pääsin hirmu äkkiä siitä elämästä. Se oli semmonen ensimmäinen askel minun pelastumiseen. Sitten minä oon saanu kuitenkin … tosi kiitollinen.

Toimintakyvyt

Tämän luvun keskeiseksi teemaksi nostettiin viimesijaisen sosiaaliturvan pitkäaikaisten käyttäjien toimintakyvyt, joita lähestyttiin tällä kertaa erityisesti niihin liittyvien rajoitteiden ja puutteiden näkökulmasta. Tavoitteena oli tutkia niitä mekanismeja, jotka mahdollisesti heikensivät haastateltavien toimintakykyä ja aiheuttivat siten pitkittynyttä työttömyyttä. Seuraavaksi tarkastelemme neljää toimintakykyä mahdollisesti heikentävää tekijää, jotka ovat sopeutuminen, kimmoisuuden menettäminen, niukkuus ja riippuvuudet. Haastateltavien monimutkaiset elämäntilanteet ja -historiat eivät tyhjenny näihin mekanismeihin tai tässä kuvattuihin tuloksiin (niihin palataan yksityiskohtaisemmin toisessa yhteydessä). Tulokset kuitenkin vahvistavat käsitystä siitä, että ymmärtääksemme pitkäaikaisen sosiaaliturvan käytön taustalla vaikuttavia mekanismeja tulee meidän ottaa huomioon mahdolliset

yksilöllistä toimintakykyä heikentävät tekijät sekä niiden viheliäinen tapa kasautua ja seurata toinen toistaan.

Sopeutuminen on ensimmäinen tarkastelemamme toimintakykyihin mahdollisesti vaikuttava mekanismi. Sopeutumisen mekanismia voi tämän aineiston valossa tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Sitä voidaan pitää siinä mielessä kielteisenä asiana, että se saattaa johtaa ihmisen kieltäytymiseen hyvien asioiden tavoittelusta ja siten aiheuttaa passivoitumista. Toisin sanoen sopeutuminen voi heikentää ihmisen toimintakykyä. Toisaalta sopeutumisen voi nähdä selviytymiskeinona, joka auttaa sietämään erityisesti taloudellista ahdinkoa, jolloin toimintakyky saattaa parantua. Yleensä sopeutuminen näyttäytyi aineistossamme haastateltavien kieltäytymisenä haaveilusta tai tavoitteiden asettamisesta. Osa haastattelemistamme henkilöistä tavoitteli myönteisiä siirtymiä (esimerkiksi hakemalla töitä), mutta he eivät välttämättä uskaltaneet toivoa siinä onnistumista. Sen sijaan iloa pyrittiin löytämään ns. pienistä asioista, kuten luonnosta ja (edullisista) harrastuksista.

> Haastattelija: No minkälaisia haaveita sinulla aikaisemmin oli? Tai minkälaisia nyt on?
>
> HM110: Eipä tässä nyt sen kummempia haaveita, tässä nyt kuitenkin on, kun muuten on terve. Sitä ku sanoin, että kun tuo parantu tuo sairaus, parantu ihan nii sitä voi sannoo et sitä rupes kahtelemmaan ihan eri tavala ja kyllä tähän niinku sanoin, et sillä tavalla on tottunu. Kun huomaan senkin kun ei hirveesti suunnittele ja haaveile, niin ei puttoo niin korkeelta sitte että. Ku antaa, ja oonki siitä 2009, vähän niinku eläny päivä kerrallaan.

Jotkut haastateltavat pyrkivät ajattelemaan, että tilanne on vain väliaikainen ja haaveista on pitänyt luopua toistaiseksi, mutta osa ei uskonut enää koskaan siirtyvänsä työelämään. Erityisesti silloin oli ollut tärkeää opetella nauttimaan niistä hyvistä asioista, joita elämässä on. Tuollainen toivottomuus oli aineistossa harvinaisempaa, mutta joidenkin haastateltavien kohdalla vaikutti siltä, että työelämään pyrkimistä ei pidetty lainkaan vaihtoehtona.

> Haastattelija: No ootko seurannu viimesen 2 kuukauden aikana työpaikkailmotuksia?
>
> HM106: Ainahan minä oon niitä katsonu.
>
> Haastattelija: Ja onks ne lehdistä vai netistä?
>
> Haastattelija: sekä että. Lehistä pääasiassa.
>
> Haastattelija: Joo. Onks siellä ollu mitään kiinnostavia.
>
> HM106: Paljonki on kiinnostavia, vaan kun niihin ei pääse. En tiiä (naurahtaa) toisaalta on kyllä semmonen aika ettei pääse muutenkaan.
>
> Haastattelija: Ootko sä laittanu hakemuksia?
>
> HM106: Ei kannata, en oo.

Myös taloudelliseen tilanteeseen oli usein sopeuduttu melko hyvin. Moni haastateltava kertoi tottuneensa suunnittelemaan taloutensa siten, että rahat riittävät ainakin juuri ja juuri pakollisiin menoihin, mikä osaltaan helpotti sopeutumista taloudelliseen tilanteeseen. Jos rahaa olisi ollut enemmän, olisivat monet halunneet päästä matkustelemaan. Lasten vaatteisiin, harrastuksiin ym. olisi myös kaivattu lisää rahaa. Monet haastateltavat olivat tehneet työtä sen eteen, että hyväksyisivät itsensä sellaisena kuin ovat, vaikka ei syystä tai toisesta ole onnistunut työllistymään. Kuitenkin sopeutuminen työttömyyden aiheuttamiin merkityksettömyyden ja epäsäännöllisyyden kokemuksiin vaikutti olevan toisinaan hyvin hankalaa. Halu tehdä jotain tärkeää, olla hyödyksi ja saada säännöllistä rytmiä elämään oli yleensä voimakas ja työn puuttuminen aiheutti ahdistusta ja passivoitumista.

> Haastattelija: Mikä siinä työelämässä ois sulle tärkeintä?
>
> H6M42: Työelämässä? No siis tämä että on tekemistä, on niinku vähän niinku sisältöä tähän päivään. Mukava on niinku lähteä aina, tulla kaheksan jälkeen tulen tuohon, mulla yheksältä alkaa työt, minä tuun kaheksan jälkeen kahvinjuontiin tuohon [työkokeilupaikkaan].

> Haastattelija: Et ei oo ihan ensimmäinen motivaattori se raha?
>
> H6M42: Ei, ei. No onhan siinä tietysti sekin, mutta tuota tää on minun raittiuden kannalta...

Haastatteluissa kartoitettiin myös haastateltavien kokemia *kimmoisuutta* heikentäneitä kolhuja erityisesti kahden edellisen vuoden ajalta. Yleensä lähiaikoina koetut vastoinkäymiset liittyivät joko terveyteen tai työttömäksi jäämiseen. Pitkittynyt työttömyys vähensi haastateltavien mahdollisuuksia päästä takaisin työelämään ja luoda uusia verkostoja.

> Haastattelija: Onks nää [erittäin isot vastoinkäymiset] työhön liittyviä vai yksityiselämään
>
> M6: ääm ... kyllä, kyllä ne varmasti epäsuorasti siihen työttömyyteen liittyy, et tuota kyllä mä sanon et ihmisen elämänä kuitenkin on, on ehkä kuitenkin stabiilimpi ja sun on helpompi järjestää elämääsi niin taloudellisesti ku voisko sanoa sosiaalisessakin mielessä, niin kun sä oot työssä ja sulle tulee rahaa sisään, enemmän kun se 500 tai 600 euroo kuussa. Et onhan se aivan selvää ja kyllähän se niinku, mulla on niin pitkä kokemus työttömyydestä on, et tota, et et kylhän mä niinkun valehtelisin jos se ei kävis päälle myös, et se myös toistaseks mä oon kuitenkin pystyny ne vastoinkäymiset hallitsemaan.

Työttömyyden lisäksi haastatteluissa ilmeni paljon erilaisia elämän varrella koettuja huomattavia kolhuja. Tässä tutkimuksessa ei erityisesti kysytty haastateltavien lapsuuden ja nuoruuden aikaisia elämäntilanteita ja tapahtumia. Osa haastatteluista antoi vihjeitä vaikeuksista lapsuuden perheessä, mutta näihin ei tällä kertaa päästy pureutumaan kunnolla. Joissakin haastatteluissa kuitenkin ilmeni selkeästi, että vastoinkäymiset olivat alkaneet lapsuudenkodissa niin, että elämä oli jo nuoresta lähtien kulkenut huonoon suuntaan. Eräiden haastateltavien lapsuutta oli varjostanut muun muassa vanhempien alkoholiongelmat, jolloin myös omaan nuoruuteen yleensä kuului runsasta päihteiden käyttöä.

> Haastattelija: Mitä ajattelet, että mikä siihen [vankilakierteeseen] vaikutti?
>
> H10M37: Varmaan kaveripiiri vaikutti aika paljon, ja vanhemmat tietenkin. Isä piilojuoppo ja äiti oli ... Sori toisinpäin. Äiti oli piilojuoppo ja isä oli tommonen julkijuoppo, vaikka olikin [ammatti], mutta silti.

Myös 1990-luvun lama esiintyi muutamassa haastattelussa eräänlaisena käännekohtana. Silloin oli saatettu jäädä työttömäksi tai kokea konkurssi. Lisäksi parissa haastattelussa kävi ilmi, että noihin vaikeisiin taloudellisiin aikoihin liittyi myös läheisten itsemurhia. Työttömäksi jäämistä lukuun ottamatta kolhuilla ei kuitenkaan haastattelujen perusteella vaikuttanut yleensä olevan yhteyttä haastateltavien senhetkisiin elämäntilanteisiin. Haastateltavat pystyivät yleensä esittämään korkeintaan arvailuja siitä, oliko jokin tapahtuma tai olosuhde menneisyydessä saanut elämän suunnan muuttumaan.

Niukkuus on viimesijaisen turvan piirissä olevien arkea rakenteistava teema. Haastateltavien tulot muodostuivat usein useasta eri tuesta. Tulonlähteitä olivat muun muassa toimeentulotuki, asumistuki, työmarkkinatuki, sekä kuntouttavasta työtoiminnasta saatava noin yhdeksän euron päiväkorvaus. Muutama haastateltava sai myös ansiosidonnaista päivärahaa, joka oli kuitenkin pieni aikaisempien palkkatulojen alhaisuuden takia. Ero työmarkkinatukeen ei ollut kovin merkittävä. Toisaalta osalla oli työssä käyvä puoliso, jolloin menoja pystyttiin jakamaan. Tutkimukseen osallistuneiden kokemus taloudellisesta niukkuudesta vaihteli voimakkaasti. Esimerkiksi ansiosidonnainen turva tai puolison työssäkäynti tukivat taloudellista selviytymistä, kun taas velkaantuneisuus vaikeutti sitä. Pari haastateltua henkilöä antoi ymmärtää, että toimeentulon hankkimiseen liittyi laittomuuksia.

Huomattava määrä haastateltavista kertoi paikkaavansa niukkaa talouttaan turvautumalla läheisten (muiden kuin puolison) apuun sekä ruokalahjoituksiin. Erityisesti läheisiltä saatu taloudellinen tuki tuntui monista epämukavalta, eikä siihen mielellään turvauduttu. Osa piti sitä kuitenkin jotakuinkin pakollisena oman tai lasten hyvinvoinnin kannalta. Yleensä apua tarjoavat läheiset olivat joko vanhempia tai isovanhempia.

> Haastattelija: Tää nyt on selvää, että itsesi hoitaminen maksaa liikaa, mutta miten sä muuten pärjäät ilman työtä?
>
> H3N54: No, jos äiti ei niinku avustaisi mua taloudellisesti mua, niin en pärjäis. Koska toi nuortenkin niinku se elämä kaikkine merkkituotteineen, se on aika julmaa, varsinkin tytöillä.

Taloustilanne ja siihen liittyvä tukibyrokratia aiheuttivat monille haastateltaville melko voimakasta stressiä. Erityisesti talouden epävarmuus huoletti. Tiedossa oli, että mikä tahansa äkillinen meno, kuten sairaus ja lääkeostot, horjuttaisi taloustilannetta. Muutama haastateltava antoi ymmärtää, että keskittyminen taloudellisen tilanteen hoitamiseen kulutti henkisiä resursseja muuta elämää ja päätöksentekokykyä uhkaavalla tavalla. Näissä tapauksissa heikko taloustilanne ja arkinen selviytyminen saattoi aiheuttaa melko syvää epätoivoa ja ahdistusta, mutta toisinaan stressiä aiheutti enemmän epävarmuus ja tukibyrokratia kuin varsinainen niukkuus.

> Haastattelija: Miten sä niinku sitten ratkaset, kun sitä on niin paljon sitä hommaa [byrokratian kanssa], mikä stressaa, saatko tehtyä kaiken ajallaan?
>
> H17N30: Joo kyllä ne sit aina tavallaan, kun on pakko, kun se tosiaan on se viimesijainen keino saada sitä rahaa, niin sit se on vaan niinku pakko jaksaa aina sen verran, että tuntuu välillä kyllä tosi hassulta, että miten joku yhden lapun täyttäminen tai sen toimittaminen voi joskus olla niin stressaavaa, että tuntuu hirveän suurelta jutulta, vaikka jos olis niin sanotusti ihan normaalit voimavarat ja energiavarat käytössä, niin sit se ei varmaan oliskaan pitkä juttu, mutta sitten kun sitä on tehnyt sen kaksi ja puoli vuotta tässä, niin se on kyllä, ja aina jännittää, että löytyykö sieltä joku semmonen, että onkin saanut jotain ekstratuloja mitä ei muista, tai joku sukulainen on laittanut jonkun rahan mikä sit vieki tuloja. Tai puuttuu joku.

Taloudellisesta tasapainottelusta huolimatta monellekaan haastateltavalle pienituloisuus ei vaikuttanut olevan suurin ongelma. Tutkittavien kokemukseen kohtuullisen hyvästä taloudellisesta selviytymisestä vaikuttivat luultavasti

sosiaaliset verkostot. Valtaosa kertoi saavansa sukulaisiltaan taloudellista apua joko lainana, joka saattoi muuttua lopulta lahjaksi, tai lahjoituksina. Lisäksi haastatellut kertoivat tottuneensa niukkuuteen ja oppineensa suhteuttamaan menot tuloihin. Materiaan liittyvät haaveet olivat usein melko pieniä ja niitä oli tietoisesti pyritty sopeuttamaan taloustilanteeseen ja omiin mahdollisuuksiin.

> Haastattelija: Mut tosissaan ei semmosta puutetta kuitenkaan ole?
>
> H2N60: No ei, ei . Et kyllä ihminen, monet aina, myö valitetaan työttömät että hei, niin pieni raha. Mut kuule, sitä pystyy säästämään, jos ei ihminen juo, ei tupakoi ja vähemmän syöpi. Minä oon joskus syöny kolme päivää kaurapuurooki, ei mitään muuta. Ja eteenpäin on menny.

Tutkimukseen osallistui henkilöitä, jotka kärsivät tai olivat kärsineet vakavista päihteisiin liittyvistä *riippuvuuksista*. Päihderiippuvuutta esiintyi erityisesti niillä miespuolisilla haastateltavilla, joilla oli vankilataustaa. Alkoholi- ja huumeriippuvuudet olivat aiheuttaneet usein vakavia ongelmia niin ihmissuhteiden kuin työelämän osalta. Osa haastateltavista kuitenkin piti työttömyyttä syynä runsaalle alkoholin käytölle, eikä toisinpäin.

> Haastattelija: Onks se nyt tässä työttömyyden aikana jotenki lisääntyny [se alko]holin käyttö?
>
> M3: [kyyl, no] toki mulla on aikaa, siis emmää (naurahtaa) jos mul ois töitä, nii mulla ois – mulla ois syy olla juomatta. Nii siinä ois se.

Haastateltavien joukossa oli muutama sellainen henkilö, jotka eivät kokeneet vielä olevansa valmiita tavalliseen työelämään, vaikka olivatkin haastatteluhetkellä raittiita. He saattoivat jännittää mahdollisten työnantajien suhtautumista aiempaan päihdeongelmaan. Lisäksi korvaushoitolääkkeiden päivittäinen noutaminen ja säännöllisen työelämän yhdistäminen olisi haastavaa. Tavoitteena kuitenkin oli pikku hiljaa kokeilla ja harjoitella siirtymistä työelämään työllistämistoimien kautta.

Toisinaan päihdeongelmaan yhdistyi monta muutakin elämänkulkuun mahdollisesti vaikuttanutta seikkaa, kuten mielenterveysongelmat tai vaikeat lapsuuden olosuhteet. Erityisesti tällaisten ihmisten kohdalla on vaikeaa määritellä, mikä on perimmäinen syy heikolle menestykselle (työ)elämässä. Vaikeudet olivat joka tapauksessa alkaneet jo varhain.

Köyhyyteen saattaa liittyä myös muita toimintakykyjä haittaavia riippuvuuksia. Tässä aineistossa niiden esiintyminen oli vähäistä. Muutama haastateltava kuitenkin koki ainakin jonkin verran ongelmalliseksi hallitsemattoman syömisensä. Eräs henkilö toivoi, että mahdollinen laihdutusleikkaus voisi palauttaa työkyvyn. Toisaalta ruokaan liittyvät mieliteot saattoivat aiheuttaa syyllisyyden tunteita kustannusten vuoksi.

> H15N44: ”... niin kun päässä on joku semmonen, että tuntuu, että sitten kun syö, niin sitten jaksaa, että sitten muka pystyisi tekemään jotakin, mitä ei muuten jaksa tehdä. Ja eihän se mee silleen oikeesti”

Pitkäaikaiseen viimesijaisen sosiaaliturvan käyttöön liittyi siis useita toimintakykyä mahdollisesti heikentäviä mekanismeja. Haastateltavat olivat kokeneet monenlaisia kolhuja, joutuneet sopeuttamaan niin tavoitteitaan kuin talouttaankin niukkoihin olosuhteisiin ja osa oli kärsinyt tai kärsi edelleen vakavista päihdeongelmista. Nämä seikat koettelivat haastateltavien sinnikkyyttä ja uskoa tulevaisuuteen. Jälleen kerran on kuitenkin vaikeaa määrittää selkeitä syy–seuraus-suhteita näiden toimintakykyä heikentävien mekanismien ja pitkäaikaisen viimesijaisen sosiaaliturvan käytön välillä. Vastentahtoinen työttömyys määritti haastateltavien elämää, mutta selkeitä syitä tuohon tilanteeseen oli usein hankalaa löytää. Monissa tapauksissa oli toki havaittavissa, että esimerkiksi riippuvuus päihteistä heikensi olennaisesti työllistymismahdollisuuksia. Haastattelujen perusteella ei kuitenkaan päästy toteamaan, millaisia mekanismeja riippuvuuksien taustalta löytyi ja mitkä elämän tapahtumat olivat johtaneet senhetkiseen tilanteeseen.

Heikentynyt toimintakyky on hyvin yksilöllinen selviytymiseen vaikuttava tekijä. Aineistomme perusteella voidaan kuitenkin todeta, että myös toimintakykyjen osalta palvelujärjestelmällä on mahdollisuus tukea viimesijaisen sosiaaliturvan käyttäjää. Muun muassa tarjoamalla mahdollisuuksia

(ei pakkoja) erilaisiin työllistämistoimiin, järjestämällä asianmukaisia päihdepalveluita ja helpottamalla toimeentulotuen hakemista esimerkiksi sähköisellä lomakkeella voidaan ylläpitää ja vahvistaa (sosiaaliturvan varassa elävän) henkilön toimintakykyjä ja sitä kautta tukea myös myönteisiä siirtymiä.

Elämän edellytykset oleskeluyhteiskunnassa

Suomalaisten suuri enemmistö on hyvinvoivaa, mitä tulee elintasoon, elämänlaatuun ja elämäntapaan. Enemmistöllä ei ole koskaan mennyt yhtä hyvin kuin 2010-luvun Suomessa. Meneillään olevasta taloudellisesta murroksesta ja hyvinvointivaltion leikkauksista huolimatta suurin osa suomalaisista selvinnee ilman suurempia ongelmia myös tulevaisuudessa. Heidän elämässään on lukuisia myönteisiä siirtymiä. Vähemmistön kannalta tilanne on monipolvisempi. Heidän elintasonsa, elämänlaatunsa ja elämäntapansa eroavat laadullisesti valtaväestöstä. Elämän edellytykset ovat monella tapaa kyseenalaistuneet. Samalla kun heidän mahdollisuusrakenteensa ovat supistuneet tai haurastuneet, myös heidän kykynsä toimia ovat heikentyneet. Laadullinen aineisto ei mahdollista määrällisten muutosten arviointia. Sen avulla voidaan kuitenkin selvitellä eri teemojen esiintyvyyttä ja rakentaa sitten tutkimuskysymyksiä määrällisiä tutkimuksia varten.

Edellä jo todetusti sosiaalitieteilijöiden perinteinen politiikkasuositus on ollut sosiaalisten tulonsiirtojen ja yhteiskunnallisten palvelujen lisääminen myönteisten siirtymien takaamiseksi. Hyvinvointivaltion on katsottu edistävän hyvinvointia ja terveyttä institutionaalisen rakenteensa välityksellä. Myös empiiriset tutkimukset tukevat tätä käsitystä. Erikseen on sitten käyty keskustelua siitä, missä määrin näiden tulonsiirtojen ja palvelujen tulisi olla sosiaalisiin riskeihin ja niiden hallintajärjestelmille kohdennettuja ja missä määrin niiden tulisi olla erityisesti kaikkein heikoimmille ryhmille kohdennettuja köyhyyspoliittisia toimenpiteitä.

Tulosten valossa mahdollisuusrakenteet ovat Suomessa kohtuullisen toimivia suurimmalle osalle heikossa asemassa olevia suomalaisia. Tuloihin, terveyteen, koulutukseen ja asumiseen liittyy toki haasteita, mutta ihmisillä on

niitä ainakin jonkin verran. Niitä on saatavissa myös heikoimmassa asemassa oleville viimesijaisen turvan käyttäjille. Kaikkien näiden kohdalla politiikkasuositukset ovat yksioikoisia ja pitkälti samansuuntaisia jo harjoitettujen politiikkojen kanssa, jotka korostavat mahdollisuusrakenteiden vahvistamista. Tietysti on mahdollista pyytää hiukan lisää, mutta laajentavan politiikan mahdollisuudet ovat rajalliset tilanteessa, jossa julkisen talouden alijäämä on ainakin toistaiseksi mittava ja viimesijaisen turvan käyttäjien intressit eivät ole kasvuun ja työllisyyteen tähtäävän politiikan ytimessä.

Mahdollisuusrakenteiden ohella suurempi huomio tulisi kohdistaa toimintakykyjä rajoittaviin tekijöihin. Tulokset eivät olleet yksitotisia tai -oikoisia, mutta ne kuitenkin systemaattisesti viittasivat erilaisiin toimintakykyjä rajoittaviin mekanismeihin, jotka liittyvät sopeutumiseen, kimmoisuuden menettämiseen, niukkuuteen ja riippuvuuteen. Yhteistä näille mekanismeille on se, että niihin ei juurikaan pysty vaikuttamaan toimistossa tehtävän työn avulla. Kolmenkymmenen minuutin tapaaminen kerran kuukaudessa sosiaalityöntekijän tai työvoimaviranomaisen kanssa ei vaikuta sitä eikä tätä näihin mekanismeihin, vaan niiden muokkaaminen edellyttää tiheästi toistuvia kohtaamisia ja vastavuoroista sitoutumista. Viranomaisen ja asiakkaan väliset sopimukset täyttävät muodolliset vaatimukset ja ovat epäilemättä tärkeä osa valvonta- ja seurantajärjestelmän toimintaa. Ne eivät kuitenkaan vastaa ihmisten toimintakykyihin liittyviin haasteisiin eivätkä lisää ihmisten kokemaa autonomiaa. Vastaanottojen ohella tai sijasta viimesijaisen sosiaaliturvan piirissä olevien ihmisten toimintakykyjen vahvistaminen edellyttää autonomiaa lisäävää kanssakulkemista ja arjen rakentamista yhdessä heidän kanssaan. Useimpien henkilöiden kohdalla tämän toiminnan tavoitteena ei ole välitön hakeutuminen koulutukseen, kuntoutukseen tai työelämään. Pikemminkin tavoitteena on kohtuullisten elämänmahdollisuuksien takaaminen. Toimintakykyjä vahvistavien palvelujen rakentaminen edellyttää asumis-, sosiaali-, päihde-, työllisyys- ja mielenterveyspalvelujen muotoilua yhdessä asiakkaiden kanssa tavalla, joka perustuu ajatukseen asiakkaasta oman elämänsä parhaana asiantuntijana.

12

Sosiaaliturvariippuvuuden tulevaisuus

Juho Saari

> *Yliopistoissa ei saa haastaa hyvinvointivaltiota*. (Elinkeinoelämän valtuuskunnan johtaja Matti Apunen.)[56]
>
> *Hyvinvointivaltio on kaikkia läntisiä demokratioita vaivaava kulkutauti, joka on tuhoamassa Euroopan talouden ja tartuttamassa myös Yhdysvaltoja*. (Yritysjohtaja Gustav von Hertzen.)[57]

Viime vuosina on julkisuudessa aina väliin esitetty, että suomalainen tutkijayhteisö ei salli hyvinvointivaltiokriittistä tutkimusta, koska yhteisö on taloudellisilla ja sosiaalisilla siteillä kytköksissä hyvinvointivaltion institutionaalisiin rakenteisiin. Väitteessä on totta toinen puoli. Suurin osa tutkijayhteisöstä saa tavalla tai toisella leipänsä hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen ja hyvinvointi- ja terveyserojen vuorovaikutuksen tutkimuksesta ja rahoitusriippuvuudella voi hyvinkin olla vaikutusta tutkijoiden arvoihin ja asenteisiin. Väitteellä on kuitenkin myös toinen puoli: suomalaista hyvinvointivaltiota on tutkijayhteisössä kritisoitu eri näkökulmista käsin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen on liittynyt voimakas kritiikki sekä olemassa olevaa palvelujen organisoimistapaa että sille esitettyjä vaihtoehtoja kohtaan.

Haastavaa on kuitenkin se, että hyvinvointivaltioon liittyvien sosiaalisten mekanismien kriittinen analysointi on ennakko-odotuksiin ja -asenteisiin nojautuvassa keskustelussa helppo tulkita hyvinvointivaltion *arvolähtöiseksi* kritiikiksi – samoin kuin puolustavat kannanotot arvolähtöisiksi kannatus-

56 http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1434339292657.

57 http://www.libera.fi/blogi/hyvinvointivaltion-murhenaytelma/.

puheenvuoroiksi. Tämä tulkinta on virheellinen. Hyvinvointivaltio ei ole virheetön järjestelmä ja myös viheliäisiä ongelmia tulee voida systemaattisesti analysoida ilman myönteisten tai kielteisten leimojen iskuja. Tämä kirja osallistuu monipolviseen keskusteluun hyvinvointivaltion hyödyllisyydestä tai hyödyttömyydestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen välineenä. Erityinen huomio on kohdennettu sosiaaliturvariippuvuuteen. Sen ymmärtäminen edellyttää sekä empiirisiä havaintoja että teoreettisia oivalluksia, joita systematisoidaan ja syvennetään tässä luvussa.

Suomen mallin haasteet ja sosiaaliturvariippuvuus

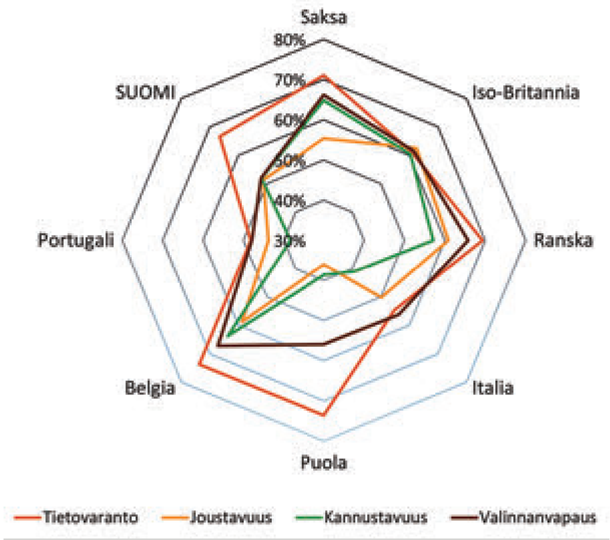
Suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa on monia puolueiden ja organisoituneiden intressiryhmien välistä erimielisyyttä aiheuttavia asioita, mutta hyvinvointivaltion uudistaminen ei ole niiden joukossa. Kaikki eduskuntapaikkoja saaneet puolueet korostavat uudistamisen välttämättömyyttä. Samalla tavalla myös kansalaiset sekä arvostavat hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta että näkevät siinä vielä parantamisen varaa. Arvostusta on käsitelty 3. luvussa ja se ei vaadi tässä yhteydessä enää yksityiskohtaista tarkastelua. Uudistamiseen liittyviä kansalaisten näkemyksiä voidaan havainnollistaa monilla eri tavoilla. Eräs tapa on luoda kriteereitä hyvälle hyvinvointivaltiolle ja arvioida näiden kriteerien toteutumista. Näin on tehty kahdeksan maan tutkimuksessa, jonka toimeenpanivat Euroopassa toimivat isot ajatushautomot. Mukana oli Belgia, Iso-Britannia, Italia, Portugali, Puola Ranska, Saksa ja Suomi. Kussakin mukana olleesta maasta tehtiin 1 000 haastattelua. Suomessa hankkeessa oli mukana Sitra.[58]

Tässä harjoituksessa hyvän hyvinvointivaltion kriteereiksi oli määritelty korkea tietovaranto (kansalaisten hallussa oleva tieto palveluista ja tulonsiirroista), sosiaaliturvan joustavuus eri elämäntilanteissa, sen kannustavuus hy-

[58] Hyvinvointivaltion tulevaisuus Euroopassa 2015 [elektroninen aineisto]. FSD3077, versio 1.0 (2015-11-26). Gütersloh: Vision Europe Summit 2015, Bertelsmann Stiftung [tuottaja], 2015. Bielefeld: TNS Emnid [aineistonkeruu], 2015. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [jakaja], 2015.

vinvointiin ja valinnanvapaus palveluissa. Nämä kriteerit eivät tietenkään ole arvovapaita, mutta joka tapauksessa ne mahdollistavat hyvinvointivaltioiden toimivuuden arvioinnin. Nämä neljä muuttujaa ovat pitkälti toisistaan riippumattomia, sillä niiden väliset korrelaatiot ovat kaikissa maissa tasoa .1–.2. Siten niistä ei voi rakentaa myöskään summamuuttujaa, koska Cronbachin alfa jää liian alhaiseksi (Suomelle .36, maiden välillä on jonkin verran vaihtelua). Yksittäisten muuttujien poistaminen tai lisääminen ei olennaisesti muuta tätä tulosta. Kaikkiaan tulos osoittaa, että mittaristo tavoittaa toisistaan riippumattomia hyvinvointivaltion ulottuvuuksia.

Alun perin neliluokkaiset vastaukset asteikolla täysin samaa mieltä–täysin eri mieltä on tässä yhteydessä koodattu uudelleen kaksiluokkaisiksi ja EOS-vastaukset on poistettu. Uusi asteikko on nimetty riittäväksi ja riittämättömäksi ja ne summautuvat sataan prosenttiin. Kuviossa 26 on esitetty ”riittäväksi” kyseisen ulottuvuuden arvioivien osuus vastaajista kyseisessä maassa. Suomi menestyy yleensä kansainvälisessä vertailussa (Raunio & Saari 2013), mutta



Kuvio 26. Suomalainen hyvinvointivaltiomalli vertailevassa kehyksessä, %
(Lähde: FSD3077)

tässä kokeilussa sen menestys on korkeintaan tyydyttävä. Boolen algebralla laskettuna (eli laskemalla yhteen kunkin ulottuvuuden järjestyslukuasteikot) parhaaksi maaksi osoittautuu Belgia (7 pistettä). Saksa, Ranska ja Iso-Britannia muodostavat toisen ryhmän (10–14 pistettä). Suomi sijoittuu samaan ryhmään Puolan ja Italian kanssa (22–24 pistettä). Heikoin maa on Portugali (31 pistettä). Suomella on parannettavaa kaikilla ulottuvuuksilla. Se sijoittuu viidennelle sijalle tietovarannossa, joustavuudessa ja kannustavuudessa ja seitsemännelle sijalle valinnanvapaudessa. Kaiken kaikkiaan Suomessa on vielä paljon uudistettavaa ennen kuin malli sijoittuu näillä mittareilla eurooppalaiseen kärkeen.

Sosiaaliturvariippuvuuden kannalta edellä mainittu tarkastelu on erityisen kiinnostava kahdesta syystä. Ensinnäkin suomalaiset eivät ole erityisen tyytyväisiä sen paremmin joustavuuteen kuin kannustavuuteenkaan. Käsillä olevassa kokoelmassa käytetyillä käsitteillä ilmaistuna nämä jäykkyydet ja kannustinongelmat kertovat spandrillien merkityksestä. Sosiaaliturvan voi kaiken järjen mukaan ajatella tähtäävän joustavuuteen ja kannustavuuteen. Toiseksi tulokset viittaavat siihen, että muissa maissa näissäkin ulottuvuuksissa on asiat paremmin. Joustavuuden suhteen katseet voisivat kohdistua Isoon-Britanniaan ja kannustavuuden kohdalla Saksaan. Kummassakin näissä on viime vuosina tehty merkittäviä uudistuksia. Suomi ei (enää) ole sosiaali- ja terveyspolitiikan esikuva Euroopan unionissa.

Sosiaaliturvariippuvuus oleskeluyhteiskunnassa

Sosiaaliturvariippuvuus on haastava tutkimuskohde. Sitä ei voi sen moniulotteisuuden ja amebamaisuuden takia täsmällisesti mitata. Pikemminkin kuin ilmiö itsessään, tutkimuskohteena on siitä yhteiskunnasta kerättäviin tietovarantoihin eri tavoilla jäävät jäljet ja johtolangat, kuten pidentynyt toimeentulotuen käyttö tai kärjistyneet asenteet. Siitä tehtävät tulkinnat ja analyysit jäävät väistämättä epätarkoiksi, koska tutkimus ei voi olennaisesti olla käytettyjä aineistoja parempaa. Samaten sosiaaliturvariippuvuutta käsittelevän tutkimuksen yhteiskunnallinen vastaanotto voi kääntyä suuntaan tai toiseen

joko satunnaisista tekijöistä tai lukijan intresseistä johtuen. Eräät varmaankin kokevat sosiaaliturvariippuvuuden käsittelyn yksilöä syyllistävänä teemana, koska heille sosiaaliturvariippuvuus on rakenteellinen ilmiö: ei ole yksilön vika, jos järjestelmä mahdollistaa omaa etuaan maksimoiville toimijoille sen hyväksikäytön. Toiset kommentoijat korostavat valintojen yksilöllisyyttä ja näkevät rakenteellisen selittämisen ylisosiaalistavana ja yksilön omaa vastuuta aliarvioivana. Kummassakin tapauksessa sosiaaliturvariippuvuus herättää tunteita puolesta tai vastaan, minkä ohella tutkijat ovat hyvin tietoisia siitä, että jako yksilöllisiin ja rakenteellisiin syihin on poikkileikkaukseen perustuva yleistys, joka ei ota huomioon sitä edeltäneitä monipolvisia tapahtumaketjuja.

Sosiaaliturvariippuvuuden systemaattinen analysointi on kuitenkin perusteltua tilanteessa, jossa julkinen valta asettaa kasvun ja työllisyyden yhteiskuntapolitiikan johtotähdiksi. Toki selvää on, että tieto paitsi lisää tuskaa myös avaa uusia tutkimuslinjoja. Sosiaaliturvariippuvuuden olemassaolosta ei ole epäselvyyttä, mutta sen merkityksestä on ollut monenlaisia näkemyksiä. Mikäli vahvimmat mielipiteet sosiaaliturvariippuvuuden laajuudesta ovat perusteltuja, hyvinvointivaltion legitimiteetissä on merkittäviä haasteita. Sama koskee sosiaalista kansalaisuutta. Jo yksinomaan tuosta syystä paholaisen asianajajaa tarvitaan analysoimaan sosiaalisen perustan murtumien laajuutta ja merkittävyyttä avoimin mielin. Tehtävä on toki haastava. Erityisesti kysymys sosiaaliturvariippuvuuden vapaaehtoisuudesta edellyttää varovaisuusperiaatteen huomioonottamista. Yleistykset ja yksittäisten ihmisten elämäntilanteet eivät välttämättä kohtaa, jolloin sekä yleistykset että yksittäiset elämäntilanteet voivat joko demonisoida tai romantisoida sosiaaliturvariippuvuutta.

Sosiaaliturvariippuvuus-kirjan tuloksia voidaan tarkastella sekä yleisesti hyvinvointisosiologian ja sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta että erityisesti yksittäisten lukujen näkökulmasta. Yleisesti tarkastellen kirja kertoo yksinkertaisten väitteiden ongelmallisuudesta sosiaali- ja terveyspolitiikkaa uudistettaessa. ”Työ on parasta sosiaaliturvaa” tai ”hyvinvointivaltio tekee laiskaksi” tyyppiset iskulauseet tuottavat politiikkasuosituksia ja -linjauksia, jotka eivät ole parhaita mahdollisia hyvinvointi- ja terveystavoitteiden saavuttami-

sen kannalta. Pohjimmiltaan tämä poliittisten linjausten ja toimintamallien välinen jännite aiheutuu politiikan käytössä olevista työkaluista, joista oikeudelliset normit ja taloudelliset resurssit ovat tärkeimmät. Samalla ne kiinnittävät turhan niukasti huomiota siihen sosiaalisten käytäntöjen moninaisuuteen, joka on myönteisiä siirtymiä tuottavan politiikan ytimessä viimesijaista turvaa uudistettaessa.

Yksittäisten lukujen keskeisten tulosten analysointi edellyttää niihin tutustumista. Kiireisen lukijan oikopolkuna taulukkoon 19 on kuitenkin tiivistetty käsillä olevan kokoomateoksen tulokset lukukohtaisesti. Taulukon vasemmassa reunassa on esitetty paholaisen asianajajan tehtävän mukainen äärimmäinen väite. Se on poliittisessa tai muussa keskustelussa empiiriseksi tosiasiaksi tarkoitettu, sosiaaliturvariippuvuuden ongelmallisuutta korostava lause. Hivenen kärjistäen mikäli nämä viimesijaiseen turvaan liittyvät väitteet olisivat kaikki empiirisesti perusteltuja ja ihmisten kokemusten mukaisia, viimesijaisella sosiaaliturvalla ei olisi legitiimiä tulevaisuutta suomalaisessa hyvinvointivaltiossa.

Taulukkoon tiivistetyt tulokset eivät ole sen luonteisia, että ne altistaisivat itsensä toimittajien esittämille tavanomaisille kysymyksillä. Tiivistysten ymmärtäminen edellyttää kirjan lukuihin tutustumista. Samalla ne ovat kuitenkin kyllin selkeitä, jotta ne voidaan myöhemmissä tutkimuksissa osoittaa joko vääriksi tai oikeiksi. Samaten ne ovat myös toistettavissa käyttämällä samoja aineistoja, joita tämän teoksen valmistelussa on käytetty. Tämä on tieteellisen tutkimuksen minimivaatimuksia.

Taulukko 19. Väitteet ja tulokset – Suomalainen sosiaaliturvariippuvuus 2010-luvulla

VÄITE	KIRJAN TULOKSET	Lähde
Hyvinvointivaltion keskeisiä haasteita ovat kestävyysvaje ja riippuvuus viimesijaisesta turvasta.	Hyvinvointivaltion kestävyysvajeen tarkastelu taloudellisesta näkökulmasta sivuuttaa (usein) sosiaalisen perustan kestävyyden tarkastelun, jossa huomio kohdentuu koettuun elämään tyytyväisyyteen, luottamukseen, eriarvoisuuteen ja yhteenkuuluvuuteen. Kaikissa näissä on väestöryhmien välillä merkittäviä eroja. Viimesijaisen turvan menot ovat olleet voimakkaassa kasvussa, mutta niiden suhteellinen osuus kaikista sosiaalimenoista on suhteellisen alhainen. Viimesijainen turva ei ole hyvinvointivaltion taloudellisen kestävyyden kannalta ongelma, mutta sillä on merkitystä sosiaaliselle perustan muutoksille.	2. luku
Sosiaaliturva tekee ihmiset laiskaksi, mikä kertoo hyvinvointivaltion sosiaalisen perustan murtumisesta.	Laiskuusväite kytkeytyy puoluekantaan ja yleiseen kriittisyyteen hyvinvointivaltiota kohtaan. Se ei ole kaikkien kansalaisten tai puolueiden jakama yleinen näkemys. Asenteiden muutos sosiaaliturvaan nähden ei kytkeydy ainoastaan etuuksien ja palvelujen käyttöön vaan enemmänkin valtion ja kansalaisten väliseen makrotason suhteeseen. Tulokset eivät siten kerro niinkään hyvinvointivaltion sosiaalisen perustan murtumisesta, vaan yhteiskunnallisen luottamuksen muutoksesta.	3. luku
Hyvinvointivaltio ei voi selviytyä	Hyvinvointivaltion tulevaisuus ei ole etukäteen määrittynyt suuntaan tai toiseen. Keskeiseen asemaan ei nouse niinkään taloudellinen kestävyys – joka on enemmänkin tekninen kysymys – kuin sosiaalisen perustan muutos ja mahdollinen rapautuminen. Keskeistä on julkisen vallan kyky vastata hyvinvointivaltion arkunnauloihin, joita on nimetty seitsemän kappaletta. Tältä osin hyvinvointivaltio edellyttää rakentavan kriittistä tarkastelua ja eri näkökulmien yhteensovittamista tavalla, joka kytkee hypoteesit systemaattisiin empiirisiin aineistoihin.	4. luku
Viimesijaisen sosiaaliturva on passivoivaa ja mahdollistaa sosiaaliturvariippuvuuden.	Viimesijaista sosiaaliturvaa, erityisesti toimeentulotukea, on vaiheittain aktivoitu vuosina 1997–2015, mutta edelleenkin huomattava osa käyttäjistä on erilaisten toimenpiteiden ulkopuolella: haasteena on, että aktivoivien toimenpiteiden vaikutukset rajautuvat useiden kohdalla elämänhallintaan ja arjen rakenteiden luomiseen, ja niiden vaikutus työllistymiseen on osoittautunut suhteellisen vähäiseksi.	5. luku
Sosiaaliturvariippuvuus on kasvava ongelma toimeentulotuen asiakkaiden keskuudessa.	Toimeentulotuen käyttäjissä pitkäaikaisesti sen piirissä olevien henkilöiden osuus sekä kaikista henkilöistä että menoista on kasvanut merkittävästi. Samalla kuitenkin pitkäaikainen riippuvuus toimeentulotuesta ensisijaisena etuutena on kasvanut varsin maltillisesti. Ryhmä on murto-osa kaikista viimesijaisen turvan käyttäjistä. Ilmiö on kuitenkin edellyttää systemaattista seurantaa ja uudistamista, sillä tästä ryhmästä ei juurikaan enää palata työelämään tai ensisijaisen sosiaaliturvan piiriin.	6. luku

Köyhyys aiheutuu yksilön valinnoista.	Mitä vähemmän omakohtaista kokemusta ihmisillä on köyhyydestä ja työttömyydestä, sitä useammin he yksilöllistävät köyhyyden; vastaavasti mitä enemmän ihmisillä on asiasta kokemusta, sitä useammin he näkevät köyhyyden aiheutuvan yhteiskunnallisista syistä. Köyhyyden määrittelytavalla ei ole olennaista merkitystä tuloksille.	7. luku
Sosiaalipummit ovat laiskoja ja vapaamatkustavat muiden kustannuksella vapaaehtoisesti.	Sosiaalipummit ovat yksi moraalipaniikin kohde muiden joukossa. Sen merkitys on kasvanut viimeisten viiden vuoden aikana. Yksityiskohtaisempi tarkastelu kertoo monimutkaisesta yhteiskunnan ja työmarkkinoiden tilanteesta ja sosiaalipummien käyttäytymiseen liittyy myös asioita, jotka tekevät käyttäytymisesti osin ymmärrettävän.	8. luku
Leipäjonossa on ihmisiä jotka eivät tarvitse tukea ja käyttävät järjestelmää hyväksi.	Suurin osa leipäjonojen asiakkaista on heikossa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa olevia henkilöitä, jotka asuvat vuokralla ja yksin. Heille avustusruoka on välttämätön osa selviytymistä. Kansalaisten mielipiteet poikkeavat voimakkaasti näistä tuloksista ja kertovat sosiaalisen etäisyyden vaikutuksesta ihmisten näkemyksiin.	9. luku
Sosiaalialan työntekijät ”hyysäävät” pitkäaikaisasiakkaita, mikä aiheuttaa sosiaaliturvariippuvuutta.	Sosiaalialan työntekijät suhtautuvat käytännönläheisesti palvelujärjestelmän mahdollisuuksiin tukea pitkäaikaisasiakkaiden kuntoutumista, mikäli asiakkaan motivaatio tai elämäntilanne eivät sitä tue. Suurin osa asiakkaista pyrkii parantamaan elämänmahdollisuuksiaan, mutta joukossa on myös toivonsa menettäneitä ja etuuksien piiriin sopeutuneita ryhmiä ja yksilöitä.	10. luku
Viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkaat vapaamatkustavat toisten ihmisten kustannuksella.	Viimesijaisella turvalla elävien ihmisten elämäntilanteiden moninaisuus on huomattavan suuri. Mahdollisuusrakenteiden käytön kannalta keskeistä toimintakykyä rajoittavat sopeutuminen, niukkuudet, kimmoisuuden menettäminen ja riippuvuudet. Palvelujen vaikuttavuuden kannalta keskeinen teema on asiakkaan itsemääräytymisen tukeminen, mikä puolestaan edellyttää asiakkaan autonomian ja viimesijaisen sosiaaliturvan yhteensovittamista asiakkaiden omat tavoitteet huomioonottavasti.	11. luku

Sosiaali- ja terveyspolitiikan tutkijoiden perustehtäviä on tarkastella erilaisia yhteiskunnan tilaa ja muutosta koskevia poliittisia väittämiä ja muuttaa ne tutkimuksen kannalta mielekkääseen muotoon. Käsillä olevassa kokoelmassa on tehty juuri näin. Tutkijat ovat ottaneet tarkasteltavaksi yleisiä väittämiä, pilkkoneet niitä osiin ja operationalisoineet ne empiirisen tutkimuksen tarpeita vastaaviksi sekä osoittaneet väitteiden monimutkaisuudet ja epäselvyydet. Sosiaaliturvariippuvuus osoittautuu sosiologisesti ja sosiaalipoliittisesti monimutkaiseksi ilmiöksi, joka ei ole supistettavissa poliittisessa ja kansalais-

keskustelussa esitettyihin yleisiin väitteisiin. Mitä lähempää aihetta tarkastelee ja mitä enemmän siihen perehtyy, sitä moniselitteisemmäksi ilmiöksi se osoittautuu. Se on viheliäinen ongelma, joka kertoo olennaisia asioita sekä sosiaaliturvariippuvuudesta itsestään että suomalaisten kyvystä ja halusta ymmärtää hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan toimintaa.

Samalla kokoelmassa on purettu osiin oleskeluyhteiskunnan käsitettä. Kirjan johdantoluvussa todetusti Niinistö käsitteellisti suomalaisen yhteiskuntapolitiikan valuvian oleskeluyhteiskunnan käsitteellä. Se viittasi – sikäli kun asiaa voi luotettavasti tulkita – vapaaehtoiseen sosiaaliturvariippuvuuteen, joka puolestaan kytkeytyi muuttuneisiin arvoihin ja asenteisiin. Käsillä olevan teoksen tulokset puolestaan osoittavat vapaaehtoisen ja rakenteellisen riippuvuuden (tai ansaitsevien ja ansaitsemattomien ryhmien) välisen vastakkainasettelun olevan monella tapaa ongelmallinen. Se soveltuu jäsentämään lähinnä suomalaisten mielipiteitä. Sen avulla ei juurikaan saada lisäarvoa viimesijaisella turvalla elämisen analysointiin. Pikemminkin tuo yksilön valintojen ja rakenteellisten pakkojen välinen jaottelu sumentaa kuin kirkastaa sosiaaliturvariippuvuuden analyysia, joka edellyttää moniulotteisempaa käsitteellistystä ja analyyttista kehystä.

Rikastettavat asiat

Johdannossa todetusti käsillä olevan teoksen teoreettiset lähtökohdat ovat toisiaan täydentäviä, mutta toistaiseksi ei ole käytössä riittäviä analyyttisen sosiologian työkaluja sosiaaliturvariippuvuuksiin liittyvien mekanismien ja instituutioiden analysoimiseksi ja tulkitsemiseksi. Lähtökohtaisesti tilanne on kuitenkin parempi kuin kymmenen tai kaksikymmentä vuotta sitten. Ensinnäkin tutkijoiden induktiivisesti kertynyt ymmärrys viimesijaisesta turvasta on merkittävästi parantunut – kiitos systemaattisen tutkimuksen (1. luku). Viimesijaisen sosiaaliturvan rakenteen, käytön ja uudistamisen analysointi edellyttää suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen hyvää tuntemusta ja kykyä ymmärtää sen luomia monimutkaisia kannustinrakenteita, jotka muodostuvat suhteellisista hinnoista ja sosiaalisesta hyväksyttävyy-

destä eri aikajänteillä ja elämäntilanteissa. Viimesijainen turva on myös sidottu historialliseen kontekstiin ja muun sosiaaliturvajärjestelmän kehitykseen, joten toisesta maasta tai ajasta lainatut tutkimukset eivät välttämättä tuota olennaista lisäarvoa.

Institutionaalisten rakenteiden tuntemus ja niiden pohjalta rakennetut kannustin- ja byrokratialoukkulaskelmat ja mikrosimulaatiomallit ovat puolestaan välttämätön osa suomalaisen sosiaalipolitiikan uudistamista 2010-luvulla. Sama koskee rekisteriaineistoja (ks. 6. luku), vuonna 2017 tapahtuvaa Kelan toimeentulo-, asumis- ja työmarkkinatukirekisterien yhdistämistä sekä ja vuonna 2018 käyttöön tulevaa sosiaalihuollon Kanta-aineistoa. Näihin rekistereihin liittyvät työvälineet ovat aikaisempaa yleisemmin käytössä ja ne mahdollistavat poliitikkojen niin halutessa *a priori* tietopohjaisen päätöksenteon ja sosiaalipolitiikan epäjohdonmukaisuuksien kartoittamisen suhteessa kannustimiin, työllistymiseen sekä soveltuvin osin myös elämänlaatuun ja elämäntapaan.[59]

Simulaatioiden ohella on kuitenkin syytä investoida ihmisten tosiasiallisen käyttäytymisen tutkimukseen. Tutkijalla tulee olla näkemys ihmisten selviytymis- ja pärjäämisstrategioista, jotka kytkevät yhteen yksilöiden toimintakyvyt, (asumiseen, terveyteen, tuloihin ja koulutukseen liittyvät) mahdollisuusrakenteet ja sosiaaliturvan institutionaalisen rakenteet (10. ja 11. luku). Yhdessä niistä rakentuu johdonmukainen, aikaisempiin tutkimukseen tukeutuva, aineistolähtöinen ja toimintakeskeinen sosiaaliturvariippuvuuksien tutkimuksen teoriakehys (*theory frame*) (Rueschemeyer 2009; Swedberg 2014; Hedström 2005). Sosiaaliturvariippuvuuksien tutkimuksen teoriakehystä voidaan sitten soveltaa erilaisiin aineistoihin ja tapaustutkimuksiin, ja se muuttuu ja korjaa itseään empiiristen havaintojen myötä.

---

59 https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/index.html Historiallisesti tämä SISU-malli kertoo merkittävästä parannuksesta. Mallien kehittäminen alkoi 1990-luvun alkupuolella KOTA-malleilla, joilla voitiin simuloida malliperheiden kannustinloukkuja. Sittemmin STM rakensi oman dynaamisemman ja todellisiin aineistoihin perustuvan mallinsa yhteistyössä sektoritutkimuslaitosten ja Kansaneläkelaitoksen kanssa. Viimeisessä vaiheessa on otettu käyttöön SISU-malli, joka on olennaisesti helppokäyttöisempi.

Sosiaalipolitiikkaan ja sen osana sosiaaliturvariippuvuuteen liittyvien teoriakehysten rakentamisessa tutkijat ovat jo parin vuosikymmenen ajan tiedostaneet perustiedelähtöisten taloustieteellisten ja sosiologisten näkökulmien rajat ja ottaneet käyttöön uusia teoreettisia kehyksiä (esim. Kananen & Saari 2009; Niemelä & Saari 2011). Syynä tähän on se, että sosiaaliturvariippuvuus soveltuu huonosti uusklassisen taloustieteen tai perinteisen taloussosiologian valtavirtoihin ja niiden ihmiskuvia koskeviin oletuksiin. Uusklassiset taloustieteilijät ovat kiinnittäneet paradoksiin julkilausutusti huomiota ja huomauttaneet, että käsite on teoriassa mahdoton maksimointiin keskittyvässä täydellisen informaation maailmassa (kirjallisuudesta ks. 3. luku). Kriittisessä arvioinnissa tämä taloustieteen ihmiskuva osoittautuu *alisosiaalistuneeksi* sikäli, että siinä ihmisten valinnat irrotetaan rakenteellisista jaoista ja kulttuurisista eroista. Samaten perinteisessä taloussosiologiassa on keskitytty pohtimaan enemmänkin sosiaalisten oikeuksien ja ihmisten tarpeiden yhteensovittamista kuin sosiaalisten oikeuksien ihmisten (ja organisaatioiden) käyttäytymistä muuttavaa vaikutusta. Ihmiset on (myös taloudellisina toimijoina) tulkittu useimmiten julkilausumattomasti mutta väliin myös julkilausutusti sosiaalisten normien sitomiksi roolien kantajiksi, jotka eivät reagoi kannustimiin. Kriittisessä keskustelussa tämä ihmiskuva on määritelty *ylisosiaalistuneeksi*, koska rakenteelliset jaot ja kulttuuriset erot määräävät ihmisten käyttäytymisen (11. luku).[60]

Menneet ovat kuitenkin menneitä ja käyttäytymistä koskevien oletusten tutkimus on edennyt viime vuosikymmeninä merkittävästi. Hedelmällisempi tapa käsitellä sosiaaliturvariippuvuutta edellyttää ihmisten (ja organisaatioiden) käyttäytymistä, informaation käsittelykykyä, implisiittisiä ja eksplisiittisiä sopimuksia, omaisuutta, instituutioita, resilienssiä ja toimintakykyjä sekä kansalaisuutta koskevien oletusten rikastamista ja teoreettista täsmentämistä. Tämä puolestaan edellyttää sellaista tieteellisen tutkimuksen lähtökohtien uudelleenarviointia, jolla on merkitystä sekä institutionaalisen rakenteen

60 Keskustelu taloustieteen alisosiaalisuudesta ja sosiologian ylisosiaalisuudesta periytyy 1960-luvun alusta, mutta nykymuotoonsa sen saattoi Mark Granovetter artikkelissaan *Economic Action and Social Structure* (1985).

muutoksen että ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden kannalta relevantin käyttäytymisen analysoinnissa. Näitä aiheita koskevaa tutkimusta tehdään sekä talous- että sosiaalitieteiden puolella.

Taloustieteessä aihepiiriä on tarkasteltu uudessa institutionaalisessa taloustieteessä, joka on vakiinnuttanut asemansa erityisesti pitkän aikavälin muutosten analysoinnissa: se on myös kiinnittänyt systemaattista huomiota mentaalisten mallien ja institutionaalisten rakenteiden väliseen vuorovaikutukseen yksinkertaisissa ja monimutkaisissa valintatilanteissa (Denzau & North 2004; North 1990; 2005; 5. luku tässä kokoelmassa). Samaan suuntaan on kehittynyt uusi käyttäytymistaloustiede (*Behavioural economics*), joka on ottanut huomioon päätöksenteon tosiasialliset rajoitteet ja mahdollisuudet. Tästä näkökulmasta kannustimet ovat informaatiota, jonka käsittelykyky vaihtelee yksilöiden välillä. Käsillä oleva teos olisi hyötynyt systemaattisemmasta käyttäytymistieteellisestä otteesta, jossa viimesijaisella turvalla olevien valintoja olisi tarkasteltu tästä näkökulmasta, mutta siihen ei nyt ollut mahdollisuutta. (Bowles 2016; Gintis 2016.) Sosiaalitieteissä samaan suuntaan on kehittynyt uusi taloussosiologia, joka analysoi edellä mainittuja teemoja rationaalisuutta ja rakenteita yhdistävässä otteella. Sen avainkäsitteeksi on viime vuosikymmeninä vakiintunut ”uppoutuminen” (*embeddedness*). Käsitteellä on juuret Karl Polanyin (1957) ajattelussa, mutta nykymuodossaan se periytyy Mark Granovetterilta, joka haki kompromissia yli- ja alisosiaalistavan ihmiskäsityksen välillä. Uppoutumisen käsite viittaa toimijoiden käyttäytymistä suuntaavien sosiaalisten (heikkojen ja vahvojen) sidosten keskeisyyteen taloudellisia ja sosiaalisia valintoja selittävänä tekijänä. (Granovetter 1985; 2017.)

Institutionaalisen taloustieteen ja uuden taloussosiologian rajapinnassa ei juurikaan ole ollut eriseuraisuutta 2010-luvulla, vaan tutkijat siteeraavat toisiaan tieteenaloista riippumatta ja hakevat yhdessä käsitteellisiä ja teoreettisia ideoita ja innovaatioita. Samalla kummankin lähestymistavan edustajat ovat ottaneet etäisyyttä ajatukseen taloudesta hyvinvointivaltiosta ja kansalaisyhteiskunnasta erillisinä tai omalakisina järjestelminä, joilla kullakin olisi omat periaatteensa tai toimintatapansa (tästä esimerkiksi Julkunen 1992; Lehtonen 1996). Pikemminkin kaikki poliittinen toiminta sekä yksilöiden

ja kotitalouksien että organisaatioiden tasolla perustuu *niukkojen resurssien*[61] kohdentamiseen eri kohteiden välillä, mikä tapahtuu erilaisten mekanismien kuten vastavuoroisuuden, markkinoiden ja uudelleenjaon avulla. Kaikkia näitä mekanismeja voidaan hyödyntää erilaisina yhdistelminä sekä kansalaisyhteiskunnassa, markkinataloudessa että hyvinvointivaltiossa. Resurssien kohdentaminen ei edellytä oletusta itsekkäästä tai altruismisesta käyttäytymisestä, täydellisestä informaatiosta, valtasuhteista vapaasta vaihdosta tai arvostusten muuttumattomuudesta. Pikemminkin nämä yksilöiden ja organisaatioiden valinnat tapahtuvat instituutioiden luomassa matriisissa, historian ehdollistamina ja sosiaalisiin verkostoihin sidottuna. Näkökulmaa voi ilman suurempaa vääryyttä kutsua *sosiaalitaloudelliseksi lähestymistavaksi*.

Merkittävästä edistymisestä huolimatta sosiaalitaloudelliset käyttäytymistä koskevat oletukset vaativat täsmentämistä ja testaamista erityisesti mitä tulee sosiaaliturvariippuvuuden tutkimukseen.[62] Ensinnäkin tutkijat tarvitsevat *rikkaampaa* ymmärrystä haavoittuvassa asemassa olevaa ihmistä liikuttavista tekijöistä. Viidennessä luvussa on todettu, että käyttäytymistä selitettäessä on suhteellisten hintojen (kuten etuuden ja palkan suhteen) ohella otettava huomioon myös sosiaalisten normien tai arvostusten muutos, kuten esimerkiksi sosiaalinen hyväksyttävyys ja reiluuskäsitykset. Sosiaaliturvariippuvuuden *laajuus* on yhteydessä sekä suhteellisten hintojen ja sosiaalisen hyväksynnän muutoksiin. Näiden merkitystä analysoitaessa on otettava huomioon sekä yksilöiden valinnat että sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta määrittyvät sosiaaliset käytännöt, mutta näihin liittyvien kynnysrajojen (*threshold effects*) merkitystä ei ole vielä analysoitu: ei ole samantekevää, koskeeko sosiaaliturvariippuvuus yhtä prosenttia tai kymmentä prosenttia väestöstä (Saari 2017b). Yhdennessätoista luvussa on puolestaan tarkasteltu sopeutumisen, niukkuu-

---

[61] Ylenmääräisyyden (*Excessive*) tutkimus on oma erityisalansa, jolla on merkitystä myös käsittelyssä olevalle teemalle. Samaten on erikseen tarkasteltava sosiaalipoliittisten etuuksien ja palvelujen erilaisten hyödykemuotojen vaikutusta ihmisten käyttäytymiselle. Tätä teemaa käsitellään julkaisussa Saari 2017b.

[62] Lista teemoista ei tietenkään ole tyhjentävä kuvaus jatkotutkimuksen aiheista. Ne eivät esimerkiksi ota huomioon relationaalisia kysymyksiä tai addiktioiden tutkimusta. Se on kuitenkin lista tässä teoksessa tarkasteltujen teemojen ohella välttämättä sosiaaliturvariippuvuutta tutkittaessa huomioon otettavista teemoista.

den, kimmoisuuden ja riippuvuuksien vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen. Erikseen olisi vielä tarkasteltava toiveajattelun (*wishful thinking*) ja adaptiivisen tyytymättömyyden ("ruoho on aina vihreämpää aidan takana") merkitystä käyttäytymiselle (Hedström 2005).

Yleisemmin myös käsitys oikeasta ja väärästä vaikuttaa systemaattisesti ihmisten tekemiin valintoihin. Keskeinen kysymys on, missä määrin materiaaliset kannusteet syrjäyttävät sosiaalisia normeja ja päinvastoin. Kääntäen on syytä hakea sellaisia politiikkamalleja, joissa kannustimet ja arvostukset/normit ovat vastavuoroisesti toisiaan vahvistavia. Näitä teemoja käsittelevä kokeellisiin asetelmiin perustuva tutkimus on jo saavuttanut kypsän vaiheen (katsaus Bowles & Polanía-Reyes 2012; Gintis 2016; Bowles 2016). Niitä tulisi kuitenkin soveltaa systemaattisemmin sosiaaliturvariippuvuuden tutkimuksessa. Käsillä olevan kokoelman yhdeksäs luku avaa tähän liittyviä uusia tutkimuslinjoja pohtimalla ansaitsevuuden käsitettä. Se on tyypillisesti käsite, jossa yhdistyy kannustimet ja sosiaaliset normit: avoimeksi toistaiseksi jää, voiko kannustimia ja normeja uudistaa sosiaalipolitiikassa tavalla, joka tukee viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkaan toimintakykyjä.

Toiseksi ihmisten kyky käsitellä *informaatiota ja informaation jakautuminen* eri toimijoiden välillä vaikuttaa valintoihin. Informaatio on mielipiteenmuodostuksen ja päätöksenteon kannalta välttämätöntä. Informaation kerääminen aiheuttaa kuitenkin kustannuksia. Vain harvoin kompleksisia asioita koskevan päätöksenteon perustana on täydellinen informaatio (7. luku). Suurin osa valinnoista perustuukin päätöksenteon kannalta *riittävään* informaation. Myöskään ei ole itsestään selvää, että sen paremmin työntekijöillä kuin asiakkaillakaan on riittävästi informaatiota asiakkaan elämäntilanteesta (10. ja 11. luku). Tämä koskee erityisesti valintoihin liittyvän informaation keräämistä. Esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmässä toimimiseen ja työpaikan etsintään liittyvät etsintäkustannukset voivat olla huomattavat. Ihmiset eivät välttämättä tee rationaalisia valintoja, koska etsintäkustannukset (*search costs*) nousevat kohtuuttoman korkeiksi, vaan valitsevat ensimmäisen tai toisen hyväksyttävissä olevan valinnan.

Informaation asymmetrisyys liittyy siihen, että kaikki tieto on jakautunut epätasaisesti eri toimijoiden kesken. Eräissä tapauksissa asiakas tietää enemmän kuin viranomainen. Asiakkaiden hallussa on sellaista omaa motivaatiota koskevaa tietoa, jota aktivointi- ja työllisyyspalvelujen tuottajilla tai tulonsiirtoja tuottaville organisaatiolla (Kela, sosiaalitoimisto, työttömyyskassa) ei ole käytössään. Asiakas esimerkiksi tietää omista motivaatioistaan, tavoitteistaan ja kyvyistään enemmän kuin Työvoiman palvelukeskus (TYP), joka muodostaa näkemyksensä asiakirjojen ja määräaikaisten tapaamisten perusteella (5. luku). Toisissa tapauksissa tilanne on päinvastainen: viranomainen tietää asiakasta enemmän esimerkiksi sosiaaliturvan rakenteista, työmarkkinoiden toiminnasta ja palvelujen saatavuudesta.

Kolmanneksi *sopimuksia* koskevat näkemykset vaativat rikastamista. Jokainen sosiaali- ja terveyspoliittinen etuus tai palvelu perustuu viranomaisen ja kansalaisen väliseen julkilausuttuun eli eksplisiittiseen sopimukseen. Etuuden tai palvelujen saaminen on kytketty lainsäädännössä määriteltyihin kriteereihin. Kuitenkin yhtä tärkeitä sopimusten toimivuuden kannalta ovat epäviralliset normit eli implisiittiset sopimukset. Suurin osa näistä normeista säätelee palvelujen toimivuutta ja vaikuttavuutta. Klassinen esimerkki on päiväkodin ja vanhempien yhteisymmärrys siitä, että vanhemmat hakevat lapsensa tarhasta ennen ostoksille menoa. Sosiaalista normia ei säädellä lailla tai asetuksella, vaan se muodostuu vakiintuneesta tavasta toimia, joka kertoo vastavuoroisesta ja osittaisesta lahjasuhteesta. Vanhemmat hakevat lapsensa ajoissa ja henkilökunta puolestaan joustaa poikkeuksellisessa tilanteessa. Samalla tavalla myös sosiaalihuollon palvelut sisältävät vastavuoroisen ja osittaisen lahjasuhteen, jossa molemmat (tai kaikki) osapuolet antavat vähän enemmän kuin on välttämätöntä (10 ja 11. luku). Niitä on kuitenkin jatkossa käsiteltävä systemaattisemmin ja erityistä huomiota on kiinnitettävä niihin toimintamalleihin, joilla on jatkuvaan vuorovaikutukseen sitouttava vaikutus.

Neljänneksi – ja olennaisesti sopimuksiin liittyen – sosiaali- ja terveyspolitiikan ja sosiaaliturvariippuvuuksien tutkimuksessa tulisi kiinnittää systemaattisempaa huomiota *omaisuuden* ja *omistusoikeuksien* (*property rights*) käsitteisiin. Hyvinvointivaltiossa on tavanomaista, että tulonsiirtojen ja pal-

velujen omistajina toimivat rahastot ja julkinen valta. Yksilö ei esimerkiksi voi vaatia omaa osuuttaan eläkevaroista. Mahdollinen ylijäämä ei jää yksilöiden vaan sosiaaliturvarahastojen, kuntien ja valtion varallisuudeksi. (Viime vuosina palvelujen tuotannosta syntyvää varallisuutta on kasautunut myös kansalaisjärjestöille, säätiöille ja yksityisille sosiaali- ja terveysalan yrityksille.) Samaten hyvinvointivaltiossa ei yleensä käsitellä ihmisten omaisuutta etuuksien ja palvelujen yhteydessä. Se on nähty yksityisoikeudellisena yksityisasiana ja tulonsiirroista ja palveluista riippumattomana tekijänä. Poikkeuksen on muodostanut sosiaaliturvariippuvuuden kannalta keskeinen toimeentulotuki, johon liittyen vähäinenkin omistaminen on ollut etuuden saannin estävä tai vähentävä tekijä. Lain mukaan toimeentulotuessa otetaan huomioon varat lukuun ottamatta henkilön tai perheen käytössä olevaa vakinaista asuntoa, tarpeellista asunnon irtaimistoa sekä tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä. Tämän ohella lakiin sisältyy kohtuullistamista koskeva momentti, joka mahdollistaa vaikeasti realisoitavissa olevan omaisuuden rajaamisen toimeentulotuen tulokäsitteen ulkopuolelle.

Tulevaisuudessa omistusoikeuksien ja hyvinvointivaltion rajapinta tulee korostumaan sekä historiallisissa analyyseissä että tulevaisuuden pohdinnoissa. Hyvänä esimerkkinä tästä on keskustelu niin sanotuista henkilökohtaisista tileistä, joissa henkilön sosiaaliturva rakentuu hänelle julkisen vallan toimesta luodun tilin saldosta, joka tulee käyttää sairauden, työttömyyden ja ylivelkaantumisen kohdalla ennen turvautumista viimesijaiseen turvaan. Huomiota joudutaan kohdentamaan myös erilaisten kotitalousmallien sisäisten elatusvelvollisuuksien määrittelyyn erityisesti uusperheissä.

Viides rikastamista vaativa sosiaalitaloudellisen tutkimuksen teema on (jo ikiaikainen) keskustelu instituutioista ja hallintajärjestelmistä. Ensimmäinen teema koskee riski- ja syyperustaisten hallintarakenteiden (*governance structure*) toimivuutta. Sosiaaliturvan uudistaminen ei kohdistu niinkään yksittäisiin etuuksiin ja palveluihin, vaan sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien rakenteisiin. Sama sosiaalinen riski voidaan ottaa hallintaan lukuisilla toisiaan täydentävillä tavoilla ja riskinhallintajärjestelmällä voi olla hyvinkin erilaisia ja usein ristiriitaisia tavoitteita. Näiden täydentävyys- ja substituu-

tiovaikutuksista tiedetään varsin vähän. Ne kuitenkin tuottavat hyvinkin erilaisia spandrillirakenteita (ks. 3. luku). Samaten tulevaisuudessa johdutaan pohtimaan tilanteita, joissa ihmisten kohtaamat sosiaaliset riskit eivät (enää) ole selvästi määriteltyjä, vaan henkilöiden elämäntilanteeseen sisältyy lukuisia epäselviä sosiaalisen riskin kaltaisia tilanteita. Tavanomainen esimerkki on mielenterveyteen liittyvä ongelma, joka kytkeytyy sairauden ohella työhön, asumiseen, vammaisuuteen ja koulutukseen. Toinen teema koskee *kansallisen mallin* käsitettä, joka rakentuu yhtäältä toisiinsa kytkeytyneistä talous-, työllisyys-, koulutus- ja sosiaalipoliitikoista ja toisaalta elinkeinoelämän, työmarkkinoiden ja pankkijärjestelmän rakenteista (2. luku). Tämä kansallisen mallin käsite on ollut luonteva osa kansallisvaltion ja hyvinvointivaltion rakentamista. Se soveltuu huonommin taloudellisesti ja kulttuurisesti globalisoituneeseen maailmaan ja integroituneeseen Eurooppaan. Siten on kysyntää käsitteistölle, joka kytkee yhteen hyvinvointivaltiot ja tavaroiden, palvelujen, pääomien, työvoiman ja tiedon sisämarkkinat. (Saari (toim.) 2006; Raunio & Saari (toim.) 2013; Raunio & Saari (toim.) 2017.)

Hallintajärjestelmiin ja kansallisiin malleihin liittyy myös resilienssin tai kimmoisuuden käsite, joka kytkeytyy hyvinvointivaltion institutionaalisten rakenteiden kykyyn sopeutua nopeisiin ja ennakoimattomiin ulkoisiin ja sisäisiin muutoksiin. Ulkoisia muutoksia ovat esimerkiksi työttömyyden ja maahanmuuton kasvusta aiheutuva menolisäys ja asiakasmäärien kasvu. Sisäisiä muutoksia ovat ihmisten siirtymät etuudelta toiselle jonkun riskinhallintajärjestelmän sisällä tai riskinhallintajärjestelmästä toiseen. Edellisestä esimerkkinä voi mainita työttömyysriskiin liittyvän hallintajärjestelmän sopeutuminen nopeaan työttömyyden kasvuun. Jälkimmäisellä tarkoitetaan ihmisten siirtymistä eri etuuksien ja palvelujen välillä riskinhallintajärjestelmässä. Usein nämä noudattavat jaksottaisen tasapainon teorian mukaista rakennetta, jossa nopeiden ja usein ennakoimattomien murroksien välissä on pitkiä hitaan muutoksen jaksoja.

Kuudes rikastettava teema on huono-osaisuuden *notkelmien* sisäiset sosiaaliset mekanismit. Notkelman käsite on viime vuosina yleistynyt kuvaamaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien elämäntilan-

netta, johon liittyy muuta väestöä alhaisempi elintaso, elämänlaatu ja työstä ja perheestä irrallinen elämäntapa. Samalla on korostettu ryhmän laadullista erilaistumista muusta väestöstä. (Niemelä & Saari 2013; Saari 2015a.) Näissä analyyseissa ei kuitenkaan ole pohdittu huono-osaisia muusta väestöstä laadullisesti eriytyneenä "köyhyystaskuna", joka sukupolvittuu ja keskittyy valikoituneille asuinalueille joko muun väestön muuttaessa niiltä pois tai sitten ihmisten muuttaessa sinne alempien asumiskustannusten takia. Sukupolvittuminen viittaa niihin mekanismeihin, jotka siirtävät huono-osaisuutta tai viimesijaisella turvalla elämistä sukupolvelta toiselle. Naapurustolla voi puolestaan olla muihin tekijöihin supistumaton riippuvuutta aiheuttava vaikutus (ns. *Neighbourhood effect*) (aiheesta myös Nettle 2015). Sosiaaliturvariippuvuuden sukupolvittuminen ja alueellistuminen vaativat systemaattisempaa teoreettista ja empiiristä ymmärrystä. Samalla se siirtää sosiaaliturvariippuvuutta selitettäessä huomion yksilön valinnoista sosiaalisiin suhteisiin ja vuorovaikutukseen.

Viimeinen rikastettava teema on *kansalaisuuden muutoksen* analysointi. Toisessa luvussa esiteltiin lyhyesti englantilaisen T.H. Marshallin näkemyksiä sosiaalisen kansalaisuuden laajentumisesta luokkarakennetta tasapainottavana prosessina (Saari 2013d). Samalla korostettiin sosiaalisen kansalaisuuden kytkeytyvän yhtäläisten tulonsiirtojen ja palvelujen käyttöön sekä palvelujen ensisijaisuutta tulonsiirtoihin nähden kansalaisuuden perustana. Keskeistä kansalaisuudelle ovat myös elämänlaadun, luottamuksen, tasa-arvoisuuden ja yhteenkuuluvuuden kokemukset. Näissä on Suomessa merkittäviä eroja sekä puolueiden että sosioekonomisten ryhmien välillä (vaikka jälkimmäistä ei systemaattisesti analysoitukaan eriarvoisuuskokemuksen ja yhteenkuuluvuuden suhteen).

Viimesijaisen turvan vakiintuminen toimeentulon pysyväksi lähteeksi ei ole vaivatta sovitettavissa yhteen Marshallin sosiaalisen kansalaisuuskäsityksen kanssa. Pikemminkin viimesijainen turva polarisoi kansalaisuutta. Mahdollista tietenkin on, että Marshall on teoriassaan väärässä ja laajamittainen toimeentulotuen käyttö osoittautuukin yhteensopivaksi sosiaalisen kansalaisuuden kanssa. Tätä tulkintaa on kuitenkin syytä epäillä. Pikemmin kyse on

sosiaalisen kansalaisuuden sekä rapautumisesta että uudistumisesta. Erillisen tutkimuksen arvoinen kysymys on, kytkeytyykö sosiaalisen kansalaisuuden rapautuminen kansalaisuuden ja hyvinvointivaltion suhteen laadulliseen muutokseen. Toimiva sosiaalinen kansalaisuus edellyttää julkisen vallan ja *myös* viimesijaisella turvalla elävien suomalaisten välistä luottamusta, tasa-arvoisuutta ja yhteenkuuluvuutta. Toistuvat tutkimukset yhteiskunnan hierarkian alapäässä olevien henkilöiden kokeman luottamuksen alhaisesta tasosta antavat syyn epäillä, että julkisella vallalla ei ole kansalaisten luottamusta tuhlattavaksi asti. Samalla olisi syytä tarkastella myös hyvinvointivaltion ja kansalaisuuden *uudistuvaa suhdetta*, jossa kansalaiselle annetaan tai hän ottaa aikaisempaa aktiivisemman roolin suhteessa hyvinvointivaltion institutionaaliseen rakenteeseen. Hän ei siis enää ole julkisen vallan ja sosiaalisten oikeuksien toimeenpanon passiivinen kohde, vaan valintoja tekevät sosiaalinen kansalainen. Julkinen valta ei enää pohdi, minkälaisia palveluja ja tulonsiirtoja kansalaiset tarvitsee, vaan kansalaiset muotoilevat itselleen heille sopivan tulonsiirto- ja palvelupaketin. Erityisen keskeistä tämä on viimesijaisen turvan asiakkaiden kohdalla, sillä he ovat usein oman elämänsä parhaita asiantuntijoita (11. luku), joilla on paras tietämys elämän edellytyksistä yhteiskunnan pohjalla.

Taloudellinen kestämättömyys

Jokainen tutkimus on sidottu aikaan ja paikkaan. Yleiset väitteet tulee sovittaa historialliseen kontekstiin. Tässä kokoelmassa suomalaisen yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion tilaa arvioidaan vuoden 2016 lopusta käsin. Se on varsin hyvä aika arvioida suomalaisen yhteiskunnan tilaa siltä osin kuin kyse on Sipilän hallitusta edeltävästä ajanjaksosta. Kylmän kauden sosiaalipolitiikka merkitsee uutta suunnanmuutosta suomalaisessa sosiaalipolitiikassa (vrt. Julkunen 2001). Toisaalta vuosina 2015 ja 2016 päätettyjen sosiaali- ja terveysturvan leikkausten vaikutukset tulevat näkyviin vasta vuosina 2017–2019. Vuodenvaihteessa 2016–2017 ei voida vielä arvioida, kuinka leikkaukset tulevat vaikuttamaan suomalaisten elintasoon, elämänlaatuun ja elämäntapaan.

Sosiaalimenojen määrä on kasvanut voimakkaasti 2008 alkaneen globaalin finanssikriisin jälkeen. Ennen sitä vuonna 2007 menot olivat 46 miljardia euroa ja kymmenen vuotta myöhemmin ennusteet viittaisivat noin 67 miljardin menoihin vuonna 2017. Kasvua on siis nimellisesti noin 20 miljardia ajanjaksona, jolloin BKT on käyvin hinnoin kasvanut noin 187 miljardista noin 209 miljardiin vuonna 2015 ja jossa ennuste vuodelle 2017 on 218–219 miljardia. Sosiaalimenojen kasvu ylittää siis selvästi kansantuotteen kasvun.

Sosiaali- ja terveyspoliittisessa keskustelussa nousee aina välillä esiin näkemys, jonka mukaan sosiaalimenojen kasvua hillitsevät leikkaukset eivät olisi välttämättömiä, vaan enemmänkin jonkin ideologisen paradigman tuotetta. Tämä näkemys ei ole perusteltu. Tulevaisuudessa on toki lukuisia vaihtoehtoisia skenaarioita, mutta nyt valittu näkemys edustaa enemmänkin keskimäärää kuin ääripäitä. Keskeinen havainto keväällä 2015 oli, että julkisen vallan käytössä olevat tulot eivät tule riittämään ilman tulojen lisäämistä tai menojen vähentämistä. Samaan lopputulemaan komissio tuli syksyllä 2016. (VM 2015a; VM 2016a.)

Erikseen voidaan keskustella siitä, kuinka kiristävää tai elvyttävää Suomen valtion harjoittama finanssipolitiikka on ollut Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) jälkeen. Tästä on ollut erilaisia mielipiteitä riippuen siitä, kytketäänkö elvytys päätösperäisiin ratkaisuihin vai automaattisiin vakauttajiin, joissa julkiset menot kasvavat työttömyyden lisääntymisen myötä. Samaten voidaan pohtia, olisiko Suomi elvyttänyt aktiivisemmin, jos sillä olisi oma rahapolitiikka sen sijaan, että se on sidottu talous- ja rahaliiton pelisääntöihin. Analyyttista voimaa voidaan kohdentaa myös tuloverotuksen rakenteita koskeviin linjauksiin, jotka kokonaisveroasteen ja ylimpien veroluokkien osalta poikkeavat tutkijoiden näkemyksistä (myös EPC 2016).

Elvytysmahdollisuutta ja veroasteen nostamista koskevalla pohdinnalla ei kuitenkaan ole välitöntä merkitystä suomalaiselle sosiaali- ja terveyspolitiikan uudistamiselle, koska kesällä 2015 valtaan noussut Sipilän hallitus sitoutui ohjelmassaan ja sen toimeenpanosuunnitelmassaan maaliskuussa 2015 julkaistuun valtionvarainministeriön virkamiesten tilannekuvaan (VM 2015b). Tuon arvovalintaisen sitoumuksen jälkeen hallitus on pyrkinyt vakauttamaan jul-

kista taloutta menokehitystä hillitsemällä, vahvistamalla rahoituspohjaa työllisyyden kautta, kilpailukykyä edistämällä ja tuottavuutta lisäämällä. Erikseen se on ohjelmassaan rajannut politiikka-arsenaalistaan ulos kokonaisveroasteen nostamisen ja palkkaverotuksen kiristämisen sekä yleensä että erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen yhteydessä. Tämän mukaisesti se valmisteli keväällä 2016 sekä hallituksen budjetin vuodelle 2017 että julkisen talouden suunnitelman tuleville vuosille. Loppuvuodesta 2016 ei vielä ollut näkemystä siitä, kuinka kokonaisveroasteelle asetetut tavoitteet voidaan käytännössä saavuttaa, sillä SoTe-uudistuksen kustannuslaskelmat olivat vielä keskeisiltä osin puutteellisia, koska valinnanvapauden kustannuksia ei ole vielä pystytty arvioimaan.[63]

Julkisen talouden kestävyydestä annettu valtioneuvoston selonteko vuosille 2016–2019 kertoo karua kieltään julkisen talouden kestävyysvajeen aiheuttamasta sopeuttamistarpeesta. Taustalla on sekä vähitellen nopeutuva demografinen muutos että ulkoinen taloudellinen shokki ja teollisuuden kilpailukyvyn heikentyminen EMU-olosuhteissa, jotka eivät mahdollista rahan ulkoisen arvon muuttamista. Sitä vielä vahvistavat Sipilän hallituksen (2015–2019) sitoutuminen kokonaisveroasteen vakauteen ja valtiontalouden velanoton vähentämiseen, mikä rajoittaa julkisen vallan käytössä olevaa työkalupakkia. Julkisen talouden vakauteen pyritään rakenteellisilla uudistuksilla ja menojen leikkauksilla. Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin tuottavuutta edistetään työvoimakustannusten kasvua hillitsemällä, uusien organisaatiomallien käyttöönotolla ja innovaatiopolitiikalla. Kaiken kaikkiaan rakenteellisten uudistuksien taustalta ei puutu poliittista voimaa. Toukokuussa 2016 julkaistu Euroopan unionin neuvoston (jäsenvaltioiden yhteenliittymän) suositus näki toimenpiteet oikeansuuntaisiksi ja antoi Suomelle jonkin verran

[63] Poikkeuksen muodostaa kunnallisverotuksessa tapahtuneet muutokset, jotka ovat osoitteessa: http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3118184/Kuntien+rahoitus_JULKAISUAINEISTO_29-6-2016.pdf/d8ff37f4-2e7c-496c-bdc8-2780ae98d969. Näissä luvuissa on laskettu kunnallisverotuksen 12.30 %-yksikön laskun vaikutukset kuntatalouteen. Luvut osoittavat merkittäviä muutoksia kunnallisverotuksessa, jotka julkinen valta sitoutuu kompensoimaan siirtymäkauden ajan.

liikkumavaraa pakolaiskriisistä aiheutuneiden lisämenojen takia (COM(2016) 346).[64]

Hallitus on hakenut yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa erilaisia institutionaalisia tapoja lisätä sekä työvoiman kysyntää että sen tarjontaa. Kesäkuussa 2016 hallituksen ja työmarkkinaosapuolten välillä sovittu kilpailukykysopimus on yksi työvoiman kysyntää lisäävistä toimenpiteistä.[65] Sen vaikuttavuudesta on erilaisia näkemyksiä, mutta kaikissa tapauksissa muutoksia pidetään varsin maltillisena. Työvoiman tarjonnan kannustavuutta lisäävien mallien pohdinnassa on hallituksen toimesta asetettu työllisyyden lisäämistä ja työttömyyden keston lyhentämistä koskevat selkeät tavoitteet. Tarjontatavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisistä toimenpiteistä ei kuitenkaan ole saavutettu riittävää yhteisymmärrystä hallituksen ja työmarkkinaosapuolten kesken. (VM 2016b.) Kaikkineen on varsin laaja yksimielisyys siitä, että rahoitus-, työ- ja asumismarkkinoiden toimintaan tarvitaan merkittäviä institutionaalisia uudistuksia. Vaiheittain on syytä siirtyä joustoturvamalliin, jossa työsuhteiden ehdot, aktiivinen työvoimapolitiikka, elinikäinen koulutus ja sosiaaliturvan rakenteet sovitetaan yhteen työllisyyttä edistävästi. Samalla myös tuottavuutta parantavilla innovaatioilla on oma merkittävä osansa suomalaisen yhteiskunnan ja elinkeinoelämän uudistamisessa. Yhtä laaja erimielisyys on näiden uudistusten toimeenpanosta. Jokainen yksityiskohta on intressiryhmien paikalleen sitoma, jolloin laajemmat ratkaisut vaa-

64 Tämä ei ole oikea paikka kuvata Euroopan unionin ohjausjakson rakennetta ja velvoitteita osana Eurooppa 2020 -prosessia. Joka tapauksessa Suomi toimitti vuoden 2016 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2016 vakausohjelmansa 14 päivänä huhtikuuta 2016. Taloudellisen kestävyysvajeen merkitystä alleviivaava tulkinta on yleinen Euroopassa: Suomi ei ole mitenkään erityisessä asemassa tässä suhteessa, vaan Euroopan unionissa on asiasta laaja yhteisymmärrys taloudellisten ja poliittisten eliittien keskuudessa. Se on myös kirjattu Euroopan unionin neuvoston hyväksymiin poliittisiin sopimuksiin ja yhteensopiva unionin perussopimusten kanssa. Suomessa ei myöskään ole suurta erimielisyyttä indikaattoreista. Merkittävimmät erimielisyyden aiheet koskevat varantojen laskemista, pitkän aikavälin korkojen ja korkoennusteiden roolia kestävyysvajetta laskettaessa ja julkisen talouden tulojen laskemista. BKT:n laskemiseen liittyen on jonkin verran erimielisyyttä niin sanotusta oikaistun tulon käsitteestä, joka sisällyttää kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin myös subventoitujen palvelujen laskennallisen arvon

65 https://www.sak.fi/ajankohtaista/neuvottelutilanne/neuvottelutulos. Riittävä määrä liittoja hyväksyi sopimuksen sovitussa aikataulussa kesäkuussa 2016.

tivat paketteja. Niukkuutta jaettaessa väistämättä kuitenkin päädytään tilanteeseen, jossa tyytymättömyys jakautuu epätasaisesti eri intressiryhmien kesken. Tämä on omiaan sementoimaan nykytilanteen.

Kirjoituksia seinällä

Edellä mainitun tavoitteiden ja toimeenpanon välisen dilemman ratkaisu on Suomen mallin *taloudellisen kestävyyden* kannalta ratkaiseva. Siihen nähden ja sen kannalta sosiaaliturvariippuvuudet ovat toissijainen asia. Toisaalta ainakin neljä kokoelmassa käsittelemättä jäänyttä asiakokonaisuutta muuttavat suomalaista "tilannekuvaa" vuosina 2017–2018 sen *sosiaalisen perustan* osalta. Nämä ovat turvapaikanhakijoiden/maahanmuuttajien kotouttaminen, toimeentulotuen perusosan siirtäminen Kelaan, ylivelkaantuminen ja perustulokokeilu. Myös kaikilla näillä on ilmeisiä yhtymäkohtia sosiaaliturvariippuvuudesta käytyyn keskusteluun. Näihin teemoihin liittyvät paholaisen asianajajan näkökulmat on tiivistetty taulukkoon 20. Ne ovat kirjoituksia seinällä.

Taulukko 20. Tulevia teemoja – Paholaisen asianajajan näkökulmat

Teemat	**Paholaisen asianajajan näkökulmat**
Maahanmuuttajat	Maahanmuuttajat jäävät viimesijaisen turvan (toimeentulotuen tai työmarkkinatuen) varaan poikkeuksellisen pitkäksi aikaa eivätkä löydä polkua koulutukseen, kuntoutukseen ja työelämään.
Toimeentulotuen Kelasiirto	Toimeentulotuen perusosan siirtäminen kunnista Kelaan katkaisee toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön välisen yhteyden, jolloin merkittävä osa ihmistä ei hakeudu heidän koulutuksen, kuntoutuksen ja työllisyyden kannalta merkittävien palvelujen piiriin.
Ylivelkaantuminen	Ylivelkaantumista aiheutuva byrokratia- ja kannustinloukku ja kimmoisuuden vähentyminen vähentävät hakeutumista koulutukseen, kuntoutukseen ja työelämään ja lisäävät sosiaaliturvariippuvuutta erityisesti "kevytmielisesti" velkaantuneiden ryhmässä.
Perustulokokeilu	Perustulokokeilu luo menoautomaatin, joka ei kannusta koulutukseen, kuntoutukseen ja työelämään, vaan mahdollistaa selviytymisen aktiivitoimenpiteiden ulkopuolella.

Ensimmäinen sosiaaliturvariippuvuuden kannalta tärkeä teema on *turvapaikanhakijoiden* kotouttaminen. Vuonna 2015 Suomesta haki turvapaikkaa

noin 32 476 henkilöä, joista vuoden 2016 lopun käsityksen mukaan noin kolmannes tulee saamaan oleskeluluvan vuoden viimeistään keväällä 2017. Tosin jo aivan loppuvuodesta merkittävä osa irakilaisista turvapaikanhakijoista on perunut hakemuksensa ja palannut lähtömaahansa, koska Suomea koskeneet odotukset ja arki eivät ole vastanneet toisiaan. Lisäksi suomalainen turvapaikkamenettely on olennaisesti kiristynyt keväästä 2016 eteenpäin, mikä heijastuu kielteisten päätösten osuuden voimakkaassa kasvussa. Kaikkineen voidaan olettaa, että turvapaikanhakijoista jää Suomeen ehkä noin 10 000 turvapaikan saanutta ja jonkin verran muilla perusteilla. Vuonna 2016 turvapaikanhakijoita tuli noin 6 000, mikä vastaa pakolaisaaltoa edeltänyttä tasoa.[66]

Turvapaikanhakijat ovat aiheuttaneet jonkin verran kärjekästäkin mielipiteenvaihtoa, johon on sisältynyt myös sosiaaliturvariippuvuutta koskeva uhka- tai mielikuva "meidän kustannuksella" Suomessa "loisivasta" maahanmuuttajavähemmistöstä. Samanaikaisesti keskustelijat ovat olleet huolissaan työpaikkojensa kohtalosta. Suomi onnistui sisäministeriön johdolla varsin hyvin turvapaikkakeskusten perustamisessa, mutta kotouttamisen rakenteet ja prosessit olivat toistaiseksi vasta valmisteluvaiheessa syksyllä 2016. Tärkeä osa kotouttamista on maahanmuuttajien sosiaaliturvan rakentaminen osana maahanmuuttoon liittyvää riskinhallintajärjestelmää.

Vuoden 2015 lopussa sosiaaliturvariippuvuudesta huolestunut sosiaali- ja terveysministeri korosti toistuvasti pyrkimystään luoda sellainen maahanmuuttajille tarkoitettu sosiaaliturvamalli, jossa etuudet ja palvelut olisi kytköksissä sekä maahanmuuttajastatukseen ja vastikkeellisuuteen. Samalla etuudet ja palvelut eroaisivat tasoltaan ja laadullisesti muun väestön palveluista.[67]

66 http://www.migri.fi/download/71492_turvapaikkatilastot_19._25.12.pdf?eb9e90eb8c30d488.

67 Turvapaikanhakijoiden etuudet ja palvelut ovat jo aikaisempien päätösten perusteella muuta väestöä alemmat. Turvapaikanhakijoiden välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottokeskuksen järjestämin vastaanottopalveluin, joihin kuuluvat muun ohella majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut ja terveydenhuoltopalvelut sekä mahdollisesti myös ateriat. He eivät siis ole oikeutettu esimerkiksi toimeentulotukeen, vaan sitä alhaisempaan etuuteen, jota ateriat edelleen alentavat. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan – joka Suomessa on lähinnä perustuslakituomioistuinta oleva elin – linjausten valossa niiden alentaminen tästä tasosta ei ole yhteen sovitettavissa perustuslain kanssa. (PeVL 59/2010.)

Toinen asia oli oleskeluluvan jo saaneiden henkilöiden etuuksien ja palvelujen taso kun he ovat kotouttamisvaiheessa. Lain mukaan maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Oikeus työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti (2010/1386). Näiltä osin heitä kohdellaan muiden Suomessa asuvien ja oleskelevien ihmisten tavoin.

Joulukuussa 2015 julkaistussa toimintasuunnitelmassa valtioneuvosto linjasi muun muassa, että ”selvitämme mahdollisuudet maahanmuuttajien sosiaaliturvajärjestelmän muuttamiseksi siten, että myönteisen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat eivät kuulu asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, vaan heillä on oma erillinen kotouttamisjärjestelmä.” Myös vastikkeellisuutta haluttiin lisätä. ”Turvapaikanhakijan tuen taso on alhaisempi kuin työmarkkinatuen taso sekä vahvasti vastikkeellinen edellyttäen aktiivista osallistumista kotouttamistoimenpiteisiin”. Ehdotuksen mukaan oleskelukuvan saaneiden maahanmuuttajien sosiaaliturvan taso tulisi siis olla muuta väestöä alhaisempi ja vastikkeellisempi.

Asia ei ollut perustuslain kannalta yksioikoinen. Eduskunnan oikeusasiamies Maija Sakslin on muun muassa lausunnossaan (648/5/14) huomauttanut, että Suomen sosiaaliturva ei perustu Suomen kansalaisuuteen, vaan maassa asumiseen. Siten ”Suomessa on kansallisesti vakiintuneesti katsottu, että oikeus sosiaaliturvaan ei perustu Suomen kansalaisuuteen, vaan yhtäältä perustuslain mukaan jokaiselle kuuluvaan vähimmäisturvaan tai sosiaalisten riskien aikaiseen perustoimeentulon turvaan ja toisaalta työskentelyyn perustuviin ansaittuihin oikeuksiin” (Sakslin 2014, 4). ”Jokainen” koskee myös sosiaaliturvan vastikkeellisuutta. Ministerin visiossa oleskeluluvan saaneita kohdeltaisiin myös tässä suhteessa eri tavalla kuin ”jokaista”.[68]

Oleskeluluvan saaneen ja ”jokaisen” välinen jännite oli ratkaistavissa kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto oli, että viimesijainen sosiaaliturva muutetaan samoin kriteerien mukaan vastikkeelliseksi jokaiselle mukaan

68 Ministeri Mäntylä esitti visionsa haastattelussa, joka julkaistiin lukuisissa lehdissä 9.10.2015.

luettuna maahanmuuttajat. Tällöin kantasuomalaisten etuudet muutetaan vastaamaan maahanmuuttajien etuuksia. Tämä ei olisi ollut merkittävä muutos, sillä jo tuolloin ero kuntouttavan työtoiminnan (314/2013, 10 §) ja kotouttamisen (1386/2010) välillä oli vähäinen, mitä tulee työstä kieltäytymisen sanktiointiin. Toisessa mallissa oleskeluluvan saaneita kohdellaan joissakin etuuksissa ja palveluissa eri tavalla sillä ajatuksella, että tämä voidaan määritellä kotoutumista tukevaksi tai poikkeukselliseen tilanteeseen kytkeytyväksi toiminnaksi.

Hallitus valitsi hallituksen esityksen pohjaksi tämän jälkimmäisen linjan, jossa työttömyysturva- ja toimeentulotukilakia ehdotettiin muutettavaksi niin, että maahanmuuttajan etuutta lasketaan. Lakiehdotuksen (169/2016) ”tarkoituksena on turvata laajamittaisen maahanmuuton yhteydessä työttömien maahanmuuttajien perustoimeentulo kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestävällä tavalla ja samalla lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena”. Käytännössä maahanmuuttajat ehdotettiin siirrettäväksi merkittävältä osin työmarkkinatuelta kotoutumistuelle, jonka taso alennettiin suhteessa työmarkkinatukeen.

Hallituksen esityksen valmistelussa ehdotetun lain yhteensovittaminen perustuslakiin edellytti tasapainoilua eri periaatteiden välillä. Sosiaaliturvan suhteen valmistelussa ei havaittu suurempaa ongelmaa, koska etuustaso ylitti alennettunakin toimeentulotuen tason ja mahdollinen asumismenoista aiheutuva tulovaje katettaisiin entiseen tapaan toimeentulotuesta. Perustuslain syrjintäpykälän (6 §) kanssa oli enemmän ongelmia, sillä muutettu laki asettaa ihmiset eri asemiin alkuperänsä perusteella. Perustuslain aiheuttamat ongelmat kierrettiin korostamalla pakolaiskriisin aiheuttamaa ”erityistä olosuhdetta” ja tekemällä laista määräaikainen.

Hallituksen esitystä käsitellyt perustuslakivaliokunta oli kuitenkin toista mieltä. Sen mukaan ”ehdotus asettaisi kuitenkin työttömät maahanmuuttajat työttömyyden johdosta maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat työttömät. Erottelu johtuisi siten työttömän maahanmuuttaja-asemasta ja siis alkuperästä, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettynä syrjintäperusteena”

(PeVL 55/2016). Hallituksen esitys kaatui tähän lausuntoon. Se jättää kuitenkin ratkaisematta kysymyksen maahanmuuttajien integroimisesta yhteiskunnan valtavirtaan. Kaikkineen maahanmuuttajiin liittyvät sosiaaliturvariippuvuudet edellyttäisivät systemaattisempaa pohdintaa. Tässä kokoelmassa teema on käytännössä kokonaan sivuutettu.

Toinen sosiaaliturvariippuvuuden kannalta tärkeä kokonaisuus on *toimeentulotuen perusosan siirtäminen* Kelaan vuoden 2017 alusta (HE 358/2014/StVM 54/2014; Laki 816/2015). Samassa yhteydessä nykyisestä täydentävästä toimeentulotuesta siirtyvät toimeentulotuen perusosaan muun muassa muuttokulut ja takuuvuokra sekä lasten päivähoitomenot. Päätös toimeentulotuen perusosan Kelasiirrosta tehtiin rakennepoliittisen ohjelman osana maaliskuun 2014 kehysriihessä. Muodollisesti lain taustalla on yhdenvertaisuusperiaate, mutta asiallisesti kyse oli kuntatalouteen kohdennetusta säästötoimenpiteestä: sosiaali- ja terveysministeriö kattoi osan sille asetetusta kuntatalouden säästövelvoitteesta siirtämällä toimeentulotuen hallinnon Kansaneläkelaitokselle, joka voi hyödyntää digitalisaation luomia mahdollisuuksia, keskittämisestä saatavia mittakaavaetuja ja ylipäätään hallinnoi toimeentulotukea kuntia edullisemmin. Lakiesitys korosti ajatusta Kelan ja kuntien yhteistyön tiivistämisestä erityisesti, mikäli toimeentulotukea on syystä tai toisesta alennettava. Tämän ohella toimeentulotuen kaksi muuta osaa säilyvät entiseen tapaan kunnalla (edellä olevin varauksin).

Vuodenvaihteessa 2016–2017 on vielä epäselvää, kuinka kytkentä Kelan ja kunnan välillä käytännössä organisoituu aikuissosiaalityössä. Linjaukset ovat olemassa, mutta käytännön sovellukset ovat vielä rakentamatta ja palveluketjut digitaalisesti kansallisesti toimivien Kelan toimeentulotukipalvelujen ja paikallisen sosiaalityön välillä miettimättä. Kansaneläkelaitosta on epäilty tukiautomaatiksi, joka ei kannusta ihmisiä hakeutumaan koulutukseen, kuntoutukseen tai työelämään. Toisaalta toimeentulotuki on ollut tärkeä osa sosiaalityön työkalupakkia ja useimmiten asiakkaalle tärkein syy tulla sosiaalityöntekijän asiakkaaksi. Sosiaalityöntekijän antama muu tuki ei välttämättä ole samassa mitassa asiakkuutta luovaa tai ylläpitävää. Nyt kun yksi kolmesta toimeentulotuen muodosta poistuu, aikuissosiaalityön sisältö muuntuu

taloudellisesta ohjauksesta muun tuen suuntaan. Muutos ei välttämättä ole tavattoman suuri, sillä jo nyt suurin osa perustoimeentulotukea koskevista päätöksistä tehdään etuuskäsittelijöiden toimesta. Sillä voi kuitenkin olla ennakoimattomia vaikutuksia kuntien toimintatapoihin, mitä tulee sosiaalityön resursointiin ja työmuotojen kehittämiseen aikuissosiaalityössä. Kuten tämän kokoelman 11. ja 12. luku osoittavat, työsarkaa on toki muutenkin yllin kyllin, mutta epäselvempää on, löytyykö sille rahoittajaa. Vuonna 2018 käyttöön otettava sosiaalihuollon Kanta-palvelu tulee joka tapauksessa luomaan merkittävän informaatiovarannon myös tutkimuksen tarpeisiin: samalla myös mahdollisuudet väärinkäytösten ja sosiaaliturvariippuvuuksien seurantaan parantuvat merkittävästi.[69]

Eduskunta suhtautui Kelasiirtoon myönteisesti. Se kuitenkin hyväksyi sosiaali- ja terveysvaliokunnan (StVM 54/2014) esityksestä kaksi täydentävää lausumaa:

> Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen kestoon ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena.
>
> Eduskunta edellyttää, että toimeentulotukilaki kokonaisuudessaan uudistetaan. Uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.

Näistä edellinen on tavanomainen seurantavelvoite, jonka toimeenpano tapahtuu Kansaneläkelaitoksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta. Se ei vaadi tässä yhteydessä erillistä keskustelua. Jälkimmäinen osalta hallitus on tiedostanut ponnen olemassaolon. Ainakin vuoden 2016 loppuun

69 https://www.thl.fi/fi/web/tiedonhallinta-sosiaali-ja-terveysalalla/tietojarjestelmapalvelut/sosiaalihuollon-tiedonhallinta/sosiaalihuollon-kanta-palvelut.

saakka pidättäytynyt ottamasta sitä huomioon eikä myöskään resursoinut lainsäädäntöuudistuksen valmistelua. Toimeentulotukiuudistukseen ryhdytään aikaisintaan keväällä 2017.

Erityiskysymys on, miten toimeentulotuen Kelasiirto ja samanaikainen SoTe-uudistus vaikuttavat kansalaisjärjestöjen asemaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien tukemisessa. Kansalaisjärjestöjen kenttä on ollut monella tapaa hajanainen, mitä tulee kaikkein heikoimmassa asemassa olevien palveluihin. Palveluja on tarjottu päihdeongelmaisille, mielenterveyskuntoutujille ja asunnottomille. Viimeisten vuosien aikana on tapahtunut siirtymää sektoripalveluista kohti uusia palvelumalleja, joissa asiakkaat ja palvelut kytketään yhteen ruokatarjoilulla ja ruokakasseilla. Ruoka toimii sisäänheittotuotteena, jonka ympärille rakennetaan kuntouttavaa työtoimintaa, sosiaalista isännöintiä, asumispalveluja ja asuntojen välivuokrausta, kirpputori ja päiväkeskustoimintaa: eräissä tapauksissa mukana on myös sosiaalisia yrityksiä. Lahjoitusruoan keräämisen logistiikkaa on systemaattisesti kehitetty. Ruokakeskeinen toimintamalli on asemoitumassa osaksi viimesijaisen turvan varassa elävien ihmisten elämää. (Ohisalo & Saari 2014.) Nähtäväksi jää, missä määrin kansalaisjärjestöjen toiminnan ympärille rakentunut, monella tapaa paikallisiin perinteisiin tukeutuva toimintamalli pystyy vastaamaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien odotuksiin ja tarpeisiin. Asiakkaiden näkökulmasta kansalaisjärjestön tuottama palvelumalli voi osoittautua kilpailukykyiseksi aikuissosiaalityöhön nähden.

Kolmas teema, jonka käsittely on tässä kokoelmassa jäänyt vähemmälle huomiolle, on *ylivelkaantuminen*. Matala korkotaso on helpottanut velanhoitokustannuksia, mutta samalla suomalaiset ovat keskimäärin velkaantuneet aikaisempaa enemmän. Kotitalouksien velkamäärä on ennätystasolla. Kun korot ennemmin tai myöhemmin palaavat "normaalille" tasolle, velkaantuneiden kyky hoitaa lainojen korkoja ja lyhennyksiä heikentyvät. Sitä ennen työttömyysturvan leikkaukset ja työttömyyden pitkittyminen tullee lisäämään ongelmia. 2010-luvun puolivälissä jo neljännesmiljoonalla kuluttajalla oli maksuhäiriömerkintä (mikä johtaa luottotietojen menettämiseen) ja suurin piirtein saman verran oli ulosoton piirissä. Määrä tulee väistämättä kasva-

maan taloudellista niukkuutta kokevissa väestöryhmissä, mikäli asumiskustannukset jatkavat nousuaan entiseen tapaansa.

Sosiaaliturvariippuvuuden kannalta velkaantuminen ja ylivelkaantuminen toimivat eri mekanismien välityksellä. Velka on merkittävä työllistymiseen kannustava tekijä. Toisaalta ulosottoon johtaneella ylivelkaantumisella on päinvastainen vaikutus, koska taloudellinen kannustin lisätulojen hankkimiseen heikentyy. Sosiaalinen luototus ja velkaneuvonta (sekä sen pohjalta tehtävä velkajärjestely) voivat useissa tapauksissa auttaa velkojen hallinnassa. Velkaantumisen yhdistyminen pitkäaikaiseen työttömyyteen ja toimeentulotukiasiakkuuteen on kuitenkin monella tapaa haastava kimmoisuutta vähentävä yhdistelmä, joka on omiaan pitkittämään sosiaaliturvariippuvuutta. Edelliset hallitukset ovat pyrkineet ratkomaan ns. pikavippien aiheuttamaa ongelmaa asettamalla niille lainakattoja ja määrittämällä minimi- ja maksimisummia. Yhtiöt ovat puolestaan kiertäneet sääntelyä luomalla lainamalleja, joissa laina myönnetään isompana summana ja sitä voi nostaa useammissa erissä. Toistaiseksi hallituksella on ollut varsin vähän aloitteellisuutta ratkaista perintään liittyvää ongelmaa, joka edellyttäisi puuttumista lähtökohtaisesti hyvää perintätapaa noudattavien perintäyhtiöiden toimintaan. Minkäänlaista lopullista ratkaisua tähän viheliäiseen ongelmaan ei ole näköpiirissä.

Hallitus linjasi syksyllä 2016, että ulosottoon liittyviä työllistymisen kannustinloukkuja puretaan. Erityisesti myönnetään helpotuksia ulosottoon työllistymisen kannustamiseksi ja pienituloisten ylivelkaantuneiden henkilöiden aseman helpottamiseksi. Valmistelussa arvioidaan erityisesti ulosoton suojaosuuden korottamisen mahdollisuudet ja vaikutukset. Aikataulu jää kuitenkin vielä avoimeksi.

Viimeinen ennakoitavissa oleva uudistus on *perustulokokeilu*. Sipilän hallituksen ohjelmassa sitoudutaan perustulokokeilun toimeenpanoon. Perustulo on ollut 1970-luvulta eteenpäin tutkimuksen kohteena ja sitä on myös kokeiltu pienimuotoisesti muutamissa maissa. Sen ympärillä on tehty periaatteisiin, toimeenpanokelpoisuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja kannustimiin liittyvää tutkimusta. (Yleiskatsaus De Wispelaere 2015.) Useimmissa hyvinvointivaltiossa palkkatyön ympärille organisoituneet intressiryhmät ovat yksituumai-

sesti pyrkineet pitämään sen politiikan asialistojen ulkopuolella. Keskeiseksi vastustavaksi voimaksi on identifioitu sosialidemokraatit ja palkansaajaliike, joiden ajattelussa sosiaaliturva kytkeytyy sekä palkkatyöhön (jolloin sosiaaliturva on merkittäviltä osin palkan jatke) että yhteiskunnalliseen valtarakenteeseen (jossa osa ay-liikkeen vallasta liittyy sosiaaliturvan hallintoon). Perustulo kyseenalaistaisi näitä, ja lisäksi samalla se siirtäisi huomiota vahvasta yhteiskunnasta vahvojen kansalaisten valintoihin (Julkunen 2009). Vastustusta on toki löytynyt myös muualta poliittiselta kentältä. Suhtautuminen on useimmiten ollut muotoa "kyllä, mutta". Periaatteellinen myötäsukaisuus kytkeytyy yksityiskohtiin liittyvään epävarmuuteen ja vastarintaan – erityisesti mikäli perustulo merkitsisi joidenkin saavutettujen etuuksien korvaamista.

Kokeilun valmistelu aloitettiin Kansaneläkelaitoksen johtamassa projektissa joulukuussa 2015. Maaliskuussa 2016 työryhmä jätti esiselvityksensä, jossa päädyttiin suosittamaan osittaista perustuloa. Se on kattava kartoitus perustulosta käydyistä keskusteluista, malleista, rahoitusratkaisuista ja kohdentumislaskelmista. Raportti myös osoitti huomattavan määrän perustulon toimeenpanoon liittyviä hallinnollisia, oikeudellisia ja taloudellisia ongelmakohtia. Muun ohella keskeiseksi tulee perustulon ja toimeentulotuen yhteensovittaminen, työllistämisen ja perustulon koordinaatiomekanismit, asumistuen asema ja perustulon asema Euroopan unionin sisällä siirrettävänä etuutena (Kangas & Pulkka 2016).

Hallitus päätti elokuun lopulla 2016, että kohdejoukosta poimittaisiin satunnaisotannalla 2 000 hengen kokeiluryhmä. Kokeiluun osallistuminen olisi pakollista, jotta kokeilusta saatavat tulokset eivät olisi vääristyneitä. Perustulon tasoksi esitettiin 560 euroa kuukaudessa. Koska kyseessä olisi pakollinen kokeilu, alimman kokeiltavan perustulon taso asettuu työmarkkinatuen ja peruspäivärahan tasoa vastaavaksi. Perustulo olisi saajalleen verovapaata tuloa ja sen maksaisi Kela. Perustulon vaikutuksia arvioitaessa kokeiluryhmää verrattaisiin verrokkiryhmään, joka koostuisi niistä kohdejoukkoon kuuluvista, jotka eivät saa perustuloa. (HE 215/2016 ja StVM 42/2016.)

Kokeiluasetelma ei ole kaikin osin tyydyttävä. Osa ongelmista on teknisiä, osa muita (perustuslakivaliokunta esimerkiksi huomautti käytetyistä otanta-

tekniikoista ja oma merkityksensä on myös kokeilun aikana tapahtuvasta rajautumisesta ulos kokeilusta muuttuvan elämäntilanteen vuoksi). Erityisen haasteelliseksi sen tekee se, että perustulon taso ei ole koko väestöön sovellettuna julkistaloudellisesti kestävä: niinpä vaikka hanke toisikin myönteisiä muutoksia kokeiluun osallistuneiden taloudelliseen aktiivisuuteen (verrokkiryhmään nähden), sen toimeenpano koko väestön tasolla olisi julkistaloudellisesti hankalaa ilman merkittäviä veronkorotuksia. Nähtäväksi jää, pystyykö se vahvistamaan myös hyvinvointivaltion legitimiteettiä: haasteena on ihmisten reiluuskokemuksen rakentuminen tilanteessa, jossa yhteys maksujen ja oikeuksien välillä monella tapaa hämärtyy. Hallitus kuitenkin ansaitsee kiitokset avomielisestä suhtautumisesta poliittisesti kiistanalaisten kysymysten selvittämiseen.

Loppujen lopuksi

Historiallisesti sosiaalipolitiikan tulevaisuus on aina ollut vähittäistä uudistamista. Jokainen uusi hallitus ja työmarkkinaosapuolten neuvottelukierros on tuottanut jo olemassa olevaan sosiaalipolitiikan institutionaaliseen rakenteeseen muutoksia. Useimmiten uudistukset ovat johdonmukaisesti toisiaan vahvistavia ja siten politiikalle uutta suuntaa ja sisältöä luovia, mutta toki mukaan mahtuu myös ristiriitaisia tai jännitteisiä ratkaisuja. Näiden päätösperäisten muutosten ohella sosiaalipolitiikkaa muuttavat myös sen toimintaympäristön rakenteelliset jaot ja kulttuuriset erot. Päätösperäisten ja toimintaympäristön muutosten vuorovaikutuksesta muuttuvat sekä sosiaalipolitiikka että sen teoreettiset tulkinnat ja empiiriset näkökulmat.

Sosiaaliturvariippuvuudesta käyty keskustelu on tämän monipolvisen prosessin sivutuote, joka on tässä kokoelmassa pilkottu analysoitaviin osiin. Tulosten mukaan sosiaaliturvariippuvuudet eivät ole vakavuudeltaan tai mittakaavaltaan sen luonteisia, että ne kyseenalaistaisivat hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen tai sen sosiaalisen perustan tulevaisuuden. Sama koskee kirjoituksia seinällä. Niihin sisältyy uhkakuvia, jotka voidaan sopivien silmälasien lävitse tulkita sosiaaliturvariippuvuutta lisääviksi. Ne eivät kuiten-

kaan väistämättä aiheuta sosiaaliturvariippuvuuden yleistymistä tai suomalaisen hyvinvointivaltion legitimiteetin murentumista. Pikemminkin nuo seinäkirjoitukset kertovat suomalaisesta yhteiskunnan tilasta, jossa kärjekkäätkin näkemykset voidaan altistaa empiirisen tutkimuksen kohteeksi ja siten siirtää arvopolitiikan piiristä tietoperäisen päätöksenteon alueelle.

Jokainen tutkimushanke sekä korjaa aikaisempien tutkimushankkeiden tuloksia että kantaa mukanaan uusien hankkeiden aihioita. Aikaisempien tutkimushankkeiden suhteen käsillä oleva teos on tuonut aikaisempaa tasapainoisemman näkemyksen hyvinvointivaltion ja hyvinvoinnin välisistä mekanismeista. Kirjoittajien mielestä se on tuonut lisäarvoa kunkin luvun teoreettisiin lähtökohtiin. Lukijan tehtäväksi jää lisäarvon merkityksen arviointi. Samalla valottamalla eräitä teemoja systemaattisesti se on myös tehnyt kirjoittajille toisiin huono-osaisuuteen kytkeytyviin teemoihin liittyvät varjot aikaisempaa näkyvämmäksi. Nämä liittyvät muun muassa huono-osaisuuteen strategisena kenttänä, kasautuvien etujen merkitykseen huono-osaisuuden lähteenä, sosiaalityön asiakaskunnan tavoitteiden ja sosiaalityön väliseen vuorovaikutukseen, huono-osaisuuden sukupolvittumiseen, sekä eriarvoisuuden vähentämisen ja ihmisten pärjäämisen välisiin mekanismeihin. Lukija on todennäköisesti löytänyt niitä useita muitakin, mutta tämän teoksen toimittajan kannalta tarkasteltuna edellä mainitut teemat ovat ajankohtaisimpia. Tulevina vuosina huomio kohdistuu noihin nyt varjoon jääneisiin kohtiin.

Kirjallisuus

Adams, Robert (2009) Advocacy and Empowerment. Teoksessa Robert Adams, Lena Dominelli & Malcolm Payne (toim.) Critical Practice in Social Work. Second edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 178–188.

Adrian, Manuella (2003) How Can Sociological Theory Help Our Understanding of Addictions? Substance Use & Misuse 38: 10, 1385–1423.

Aghion, Philippe & Akcigit, Ufuk & Deaton, Angus & Roulet, Alexandra (2015) Creative Destruction and Subjective Wellbeing. Washington: NBER Working Paper No. 21069.

Aho, Simo & Koponen, Hannu (2008) Työvoimapoliittisten toimenpiteiden kohdistaminen – Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 24/2008. Helsinki: Edita.

Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.) (2010) Köyhyyttä Helsingissä – Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127,

Ahola, Elina (2016) Budjettiehdotuksen 0,85 prosentin etuusleikkaukset – Mitkä olisivat vaikutukset tuloihin ja tulonjakoon? Turku: Tackling Inequalities in Time of Austerity (TITA) Policy Brief 8/206.

Airio, Ilpo (2013) Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa – Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela Teemakirja 9.

Ala-Kauhaluoma, Mika (2007) Toimeenpanon ratkaisuja ja arvioinnin haasteita – Tutkimus uusista työllistymisen tukemisen tavoista. Helsinki: Kuntoutussäätiön tutkimuksia 76/2007.

Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2002) Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi 2001 – Väliraportti kuntouttava työtoiminta -lain kohdentumisesta ja tuloksista. Helsinki: Stakes työpapereita 4/2002.

Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi – Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Helsinki: STAKES Tutkimuksia 2004:141.

Alatalo, Johanna & Räisänen, Heikki (2009) Työttömyysturvan uudistuslinjausten ex ante -vaikutusarviointia. Helsinki: TEM analyysejä 10/2009.

Alestalo, Matti & Uusitalo, Hannu & Flora, Peter (1985) Structure and Politics in the Making of the Welfare State – Finland in Comparative Perspective. Teoksessa Risto Alapuro, Matti Alestalo, Elina Haavio-Mannila & Raimo Väyrynen (toim.) Small States in Comparative Perspective. Oslo: Universitetsforlaget, 188–210.
Alexander, Bruce K. (2008) The Globalization of Addiction – A Study in Poverty of the Spirit. Oxford: Oxford University Press.
Amundson, Kalynn & Zajicek, Anna M. & Hunt, Valerie E. (2014) Pathologies of the Poor – What do the War on Drugs and Welfare Reform Have in Common? Journal of Sociology and Social Welfare 41: 1, 5–27.
Anttonen, Anneli & Henriksson, Lea & Nätkin, Ritva (toim.) (1994) Naisten hyvinvointivaltio. Tampere: Vastapaino.
Arneson, Richard J. (1997) Egalitarianism and the Undeserving Poor. Journal of Political Philosophy 5: 2, 327–50.
Axelrod, Robert (toim.) (1976) Structure of Decision – The Cognitive Maps of Political Elites. (Vuoden 2015 painos.) Princeton: Princeton University Press.
Barr, Nicholas (2012) The Economics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
Beaulier, Scott & Caplan, Bryan (2007) Behavior Economics and Perverse Effects of the Welfare State. Kyklos 60: 4, 485–507.
Behm, Miia (2016) Pitkäaikaistyöttömän koetut työllistymisen esteet ja elämänhallintaa tukevat tekijät. Sosiologian pro gradu -tutkielma. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
Béland, Daniel (2005) Ideas and Social Policy – An Institutionalist Perspective. Social Policy and Administration 39: 1, 1–18.
Béland, Daniel & Cox, Robert Henry (2011) Introduction. Ideas and Politics. Teoksessa Daniel Béland & Robert Henry Cox (toim.) Ideas and Politics in Social Science Research. Oxford: Oxford University Press, 3–20.
Béland, Daniel & Cox, Robert Henry (toim.) (2011) Ideas and Politics in Social Science Research. Oxford: Oxford University Press, 3–20.
Blomberg, Helena & Kroll, Christian & Kallio, Johanna & Erola, Jani (2013) Social Workers' Perceptioins of the Causes of Poverty in the Nordic Countries. Journal of European Social Policy 23: 1, 68–82.
Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian (2014) Regulatiivista vai liberatiivista? Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkass & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimuksia. Teemakirja 13, 182–203.

Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian & Niemelä, Mikko (2015) What Explains Frontline Workers' Views on Poverty? A Comparison of Three Types of Welfare Sector Institutions. International Journal of Social Welfare 24: 4, 324–334.

Blyth, Mark (2011) Ideas, Uncertainty, and Evolution. Teoksessa Daniel Béland & Robrt Henry Cox (toim.) Ideas and Politics in Social Science Research. Oxford: Oxford University Press, 83–104.

Boldt, Peter J. & Laine, Pekka (2001) Joustavuus, työmarkkinarakenteet ja työttömyys. Helsinki: Tutkimustieto 1/2001. http://d1aq5jbsszuf44.cloudfront.net/materials/joustavuus_7b64.pdf (haettu 11.12.2017).

Bouget, Denis & Frazer, Hugh & Marlier, Eric & Sabato, Sebastiano & Vanhercke, Bart (2015) Social Investment in Europe – A Study of National Policies 2015. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate D – Europe 2020: Social Policies Unit D.3 – Social Protection and Activation Systems.

Boyer, Pascal & Wertsch, James V. (toim.) (2009) Memory in Mind and Culture. Cambridge: Cambridge University Press.

Boyer, Robert & Yves Saillard (toim.) (2001) Regulation Theory – The State of the Art. London: Routledge.

Bowles, Samuel (2016) The Moral Economy – Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens. Yale: Yale University Press.

Bowles, Samuel & Polaniá-Reyes, Sandra (2012) Economic Incentives and Social Preferences – Substitutes or Complements. Journal of Economic Literature 50: 2, 368–425.

Bradley, Ben (2015) Well-Being. Cambridge: Polity.

Buchanan, James M. (1975) The Samaritan's Dilemma. Teoksessa E.S. Phelps (toim.) Altruism, Morality and Economic Theory. New York: Russel Sage Foundation, 71–85.

Bulmer, Martin & Rees, Anthony M. (toim.) (1996) Citizenship Today – The Contemporary Relevance of T.H. Marshall. London: UCL.

Böckerman, Petri & Kiander, Jaakko (2009) Luova tuho – Miten suuren laman aiheuttama murros muutettiin käsitykseksi luovasta tuhosta. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, 119–146.

Castles, Francis & Leibfried, Stephan & Lewis, Jane & Obinger, Herbert & Pierson, Christopher (toim.) (2010) The Oxford Handbook of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.

Cohen, Stanley (2002) Folk Devils and Moral Panics – The Creation of the Mods and Rockers (3rd ed.). London: Routledge.

Coleman, James (1990) Foundations of Social Theory. Cambridge: Belknap University Press.

COM(2016) 127: Launching a Consultation on a European Pillar of Social Rights. Strasbourg 8.3.2016.

COM(2016) 346: Neuvoston suositus Suomen vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2016 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto. Bryssel 18.5.2016.

Critcher, Chas (2008) Moral Panic Analysis: Past, Present and Future. Sociology Compass 2: 4, 1127–1144.

Dahrendorf, Ralf (1981) Life Chances: Approaches to Social and Political Theory. Chicago: University of Chicago Press.

De Wispelaere, Jurgen (2015) An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 2121.

Dean, Hartley & Taylor-Gooby, Peter (1992) Dependency Culture – The Explosion of a Myth. Hemel Hemstead: Harvester Wheatsheaf.

Denzau, Arthur & North, Douglass C. (1994) Shared Mental Models – Ideologies and Institutions. Kyklos 47: 1, 3–31.

DiPrete, Thomas & Eirich, Gregory M. (2006) Cumulative Advantage as a Mechanism for Inequality – A Review of Theoretical and Empirical Developments. Annual Review of Sociology 32, 291–97.

Douglas, Inka & Kerminen, Päivi & Meling, Timo & Peura, Jari (2011) Työttömyysturvan menettäminen työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn takia. Helsinki: TEM analyysejä 31/2011.

Elster, Jon (1983) Sour Grapes – Studies in the Subversion of Rationality. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon (2007) Explaining Social Behavior – More Nuts and Bolts for Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon (2015) Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press.

EPC (Economic Policy Council) (2016) Economic Policy Council Report 2015. Helsinki: VATT.

Erikson, Josefina (2015) Ideas and Actors in Policy Processes – Where is the Interaction. Policy Studies 36: 2, 451–467.

Erola, Jani (2010) Luokkarakenne ja luokkiin samastuminen Suomessa. Teoksessa Jani Erola (toim.) Luokaton Suomi. Helsinki: Gaudeamus, 27–50.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Esping-Andersen, Gøsta (1985) Politics against Markets. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Fagerberg, Jan (2003) Schumpeter and the Revival of Evolutionary Economics – An Appraisal of the Literature. Journal of Evolutional Economics 13, 125–159.

Fligstein, Neil & McAdam, Doug (2012) A Theory of Fields. Oxford: Oxford University Press.

Forma, Pauli (1999) Interests, Institutions and the Welfare State – Studies on Public Opinion Towards the Welfare State. Helsinki: STAKES.

Frank, Robert H. & Cook, Philip (1996) The Winner-Take-All Society – Why the Few at the Top Get So Much More Than the Rest of Us. New York: Penguin Books.

Frank, Robert H. (2016) Success and Luck – Good Fortune and the Myth of Meritocracy. Princeton: Princeton University Press.

Fujita, Nanako (2004) Gunnar Myrdal's Theory of Cumulative Causation Revisited. Economic Research Center discussion paper 2004/147. http://www.soec.nagoya-u.ac.jp/erc/DP/paper147.pdf (lainattu 1.12.2015).

Galbraith, John Kenneth (1958) The Affluent Society. New York: Houghton Mifflin.

Giersch, Herbert (1984) The Age of Schumpeter. The American Economic Review 74: 2, 103–109.

Gintis, Herbert (2016) Individuality and Entanglement. Princeton: Princeton University Press.

Goode, Eric & Ben-Yehuda, Nachman (1994a) Moral Panics – The Social Construction of Deviance. Cambridge, MA: Blackwell.

Goode, Eric & Ben-Yehuda, Nachman (1994b) Moral Panics – Culture, Politics, and Social Construction. Annual Review of Sociology 20, 149–71.

Gould, Stephen Jay (2002) The Structure of Evolutionary Theory. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Gould, Stephen Jay & Lewontin, Richard (1998) Pyhän Markuksen kirkon holvikolmiot ja panglossinen paradigma – Adaptationistisen ohjelman kritiikki. Alun perin vuodelta 1972. Teoksessa Matti Sintonen (toim.) Biologian filosofian näkökulmia. Helsinki: Gaudeamus, 121–142.

Granovetter, Mark (1985) Economic Action and Social Structure – The Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology 91: 3, 481–510.

Granovetter, Mark (2017) Society and Economy – Framework and Principles. Cambridge: Harvard University Press.

Haapola, Ilkka & Kauppinen, Timo M. (2007) Tukea talouslaman jälkeen – Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verso, Lahti. Lahti: Verson julkaisuja 1/2007.

Haapola, Ilkka (2004) Köyhyyden kynnyksellä – Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79.

Hakala, Salli & Vesa, Juho (2013) Verkkokeskustelut ja sisällön erittely. Teoksessa Salla-Maaria Laaksonen, Janne Matikainen & Minttu Tikka (toim.) Otteita verkosta – Verkon ja sosiaalisen median tutkimusmenetelmät. Tampere: Vastapaino.

Hakkarainen, Tyyne (2012) "Ettei tarvitsisi roikkua milloin missäkin luukulla kerjäämässä..." – Tarveharkintainen sosiaaliturva köyhyysaiheisissa elämäntarinoissa. Teoksessa Katja Forssén, Irene Roivainen, Satu Ylinen & Jari Heinonen (toim.) Kohtaako sosiaalityö köyhyyden. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2011. Kuopio: UNIpress, 83–101.

Hakovirta, Mia & Kallio, Johanna (2014) Lasten käsityksiä köyhyydestä ja köyhyyden syistä. Yhteiskuntapolitiikka 79: 2, 152–162.

Hannikainen-Ingman, Katri & Hiilamo, Heikki & Honkanen, Pertti & Kuivalainen, Susan & Moisio, Pasi (2012) Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 33/2012.

Harisalo, Risto & McInerney, John (2008) Welfare State: From Dream to Reality. International Journal of Public Administration 31: 10–11, 1303–1326.

Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio (2004) Hyvinvointivaltio – Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere: Tampere University Press.

Harkko, Jaakko & Ala-Kauhaluoma, Mika & Lehikoinen, Tuula (2012) Keitä ovat vaikeasti työllistyvät ja tarvitsevatko he sosiaalista kuntoutusta? Kuntoutus 35: 4, 54–60.

Harkko, Jaakko & Lehikoinen, Tuula & Ala-Kauhaluoma, Mika (2012a) Vaikeasti työllistyvät helsinkiläiset – Rekisteritutkimus kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saaneista helsinkiläisistä työttömistä. Helsinki: Tietokeskus tutkimuksia 4/2012.

Hedström, Peter (2005) Dissecting the Social – On the Principles of Anaytical Sociology. Cambridge: Cambdridge University Press.

Heikkilä, Matti (1990) Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa – Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa. Helsinki: VAPK/Sosiaalihallitus.

Heinemann, Friedrich (2008) Is the Welfare State Self-Destructive – A Study of Government Benefit Morale. Kyklos 61: 2, 237–257.

Hellsten, Katri (1993) Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin – Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmien muotoutuminen Suomessa. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos.

Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Helsinki: Stakes raportteja 245/1999.

Helsingin Sanomat (2015) Köyhyyskysely. http://www.hs.fi/sunnuntai/a1305963827420?ref=hs-art-artikkeli (haettu 10.11.2015).

Higgs, Robert (2008) The Complex Course of Ideological Change. American Journal of Economics and Sociology 67: 4, 547–565.

Hiilamo, Heikki (2003) Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. Kansantaloudellinen aikakauskirja 99: 3, 294–311.

Hiilamo, Heikki (2016) Miten perustulokokeilu uudistuisi? Yhteiskuntapolitiikka 81: 3, 343–351.

Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko & Kautto, Mikko & Parpo, Antti (2004) Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki – Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes tutkimuksia 139.

Hirschovits-Gerz, Tanja (2014) Suomalaisten riippuvuuksia koskevat mielikuvat. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 1963.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2011) Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

Hirvilammi, Tuuli & Mäki, Sari (2013) Toimeentulovaikeuksia, yksinäisyyttä ja alemmuuden kokemuksia – Perusturvan saajien rajalliset toimintamahdollisuudet. Teoksessa Olli Kangas, Mikko Niemelä & Anu Raijas (toim.) Takaisin perusteisiin – Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Helsinki: Kela teemakirja 12, 120–141.

Hodgson, Geoffrey (2015) Conceptualizing Capitalism – Institution, Evolution, Future. Chicago: Chicago University Press.

Honkanen, Pertti (2011) Perusturvan kasvava aukko – tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. Hyvinvointikatsaus 2/2011. http://www.stat.fi/artikkelit/2011/art_2011-05-30_004.html?s=0 (haettu 13.5.2015).

Horsfall, Daniel (2010) From Competition State to Competition States. Policy Studies 31: 1, 57–76.

Howe, David (2009) Psychosocial Work – An Attachment Perspective. Teoksessa Robert Adams, Lena Dominelli & Malcolm Payne (toim.) Critical Practice in Social Work. Second edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 37–146.

Huurre, Taina & Rahkonen, Ossi & Komulainen, Erkki & Aro, Hillevi (2005) Socioeconomic Status as a Cause and Consequence of Psychomatic Symptoms from Adolescence to Adulthood. Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology 40: 7, 580–587.

Hämäläinen, Kari & Tuomaala, Juha (2008) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutus työttömien työllistymiseen ja aktivointitoimiin osallistumiseen. Teoksessa Seija Ilmakunnas, Teuvo Junka & Roope Uusitalo (toim.) Vaikuttavaa tutkimusta – arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita? Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 7/2009.

Hänninen, Sakari (2009) Kansallisen oikeuden muuttuvat ehdot. Teoksessa Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö – Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. Helsinki: THL Raportti 14/2009, 15–44.

Hänninen, Sakari (2014) Työttömän työnhakijan mahdoton mahdollisuus. Teoksessa Kirsti Lempiäinen & Tiina Silvasti (toim.) Eriarvoisuuden rakenteet – Haurastuvat työmarkkinat Suomessa. Tampere: Vastapaino, 184–208.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja & Silvasti, Tiina (toim.) (2008) Toisten pankki – Ruoka-apu hyvinvointivaltiossa. Helsinki: STAKES.

Ilmakunnas, Ilari & Kauppinen, Timo M. & Kestilä, Laura (2015) Sosioekonomisten syrjäytymisriskien kasautuminen vuonna 1977 syntyneillä nuorilla aikuisilla. Yhteiskuntapolitiikka 80: 3, 247–261.

Ilmonen, Kari & Kerminen, Päivi & Lindberg, Erja (2011) Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia – Asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2011:4.

Isola, Anna-Maria & Turunen, Elina & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Hiilamo, Heikki (2015) Syrjäytynyt ihminen ja kunta. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 84.

Isola, Anna-Maria & Turunen, Elina & Hiilamo, Heikki (2016) Miten köyhät selviytyvät Suomessa? Yhteiskuntapolitiikka 81: 2, 150–160.

Isola, Anna-Maria & Suominen, Esa (2016) Suomalainen köyhyys. Helsinki: Into.

Jones, Peter (1988) Intense Preferences, Strong Beliefs and Democractic Decision-Making. Political Studies 36: 1, 7–29.

Jouttimäki, Päivi & Kangas, Seija & Saurama, Erja (toim.) (2011) Uudistuva ja voimaannuttava aikuissosiaalityö – Visio vahvasta aikuissosiaalityöstä -hankkeen loppuraportti. Työpapereita 2011:1. Helsinki: Socca.

Julkunen, Raija (1992) Hyvinvointivaltio murroksessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2009) Perustulo – Kuinka sama idea toistuvasti kohtaa sosiaalidemokraattisen ajattelun. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, 261–298.

Julkunen, Raija (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle – Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: THL Teema 18, 21–44.

Kainulainen, Sakari (2014) Raha ja rakkaus hyvinvoinnin lähteinä. Yhteiskuntapolitiikka 79: 5, 485–497.

Kajanoja, Jouko (2003) Nykyinen kannustinpolitiikka lisää rakenteellista työttömyyttä ja haittaa taloutta? Teoksessa Pentti Kananen & Ulla Salonen-Soulié (toim.) Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:5, 37–48.

Kallio, Johanna & Kouvo, Antti (2015) Street-level Bureaucrats' and the General Public's Deservingness Perceptions of Social Assistance Recipients in Finland. Social Policy & Administration 49: 3, 316–334.

Kallio, Johanna & Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2011) Suomalaisten sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhiin kohdistuvista auttamisstrategioista. Janus 19: 3, 251–268.

Kallio, Johanna & Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2013) Social Workers' Attitudes Towards the Unemployed in the Nordic Countries. International Journal of Social Welfare 22, 219–229.

Kallio, Johanna & Kangas, Olli & Niemelä, Mikko (2013) Intohimo tasa-arvoon – Tuloero- ja maahanmuuttoasenteet erottavat suomalaiset muista pohjoismaalaisista. Teoksessa Matti Apunen, Ilkka Haavisto, Johanna Kallio, Olli Kangas, Pentti Kiljunen, Mikko Niemelä & Ville Pernaa (toim.) Politiikan sekahaku – Mitkä asiat yhdistävät ja erottavat puolueita. Helsinki: EVA, 47–68.

Kalliomaa, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.) (2014) Harkittua? – Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela teemakirja 13.

Kalliopuska, Mirja (1997) Empatia – Tie ihmisyyteen. Helsinki: Kirjayhtymä.

Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) (2009) Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva.

Kananen, Pentti (2003) Kannustuksen ongelmat ja haasteet. Teoksessa Pentti Kananen & Ulla Salonen-Soulié (toim.) Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, 13–22.

Kangas, Olli (1995) Metsä vastaa miten huudetaan – Kysymysten muotoilun vaikutus mielipiteisiin. Politiikka 37: 2, 128–137

Kangas, Olli (2000) Muurahaiset ja heinäsirkka – Australialaisten ja suomalaisten mielipiteet oikeudenmukaisista sosiaalieduista. Yhteiskuntapolitiikka 65: 5, 406–421.

Kangas, Olli (2013) Mitä opimme? _ Tutkimushankkeen opetukset. Teoksessa Olli Kangas, Mikko Niemelä & Anu Raijas (toim.) Takaisin perusteisiin – Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Teemakirja 12. Helsinki: Kela, 142–153.

Kangas, Olli & Sikiö, Jaana (1996) Kunnon kansalaisia vai laiskoja lurjuksia? – Suomalaisten käsitykset toimeentulotuen saajista. Teoksessa Olli Kangas & Veli-Matti Ritakallio (toim.) Kuka on köyhä? Helsinki: STAKES Tutkimuksia 65, 107–136.

Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (2011) Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 144–175.

Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (2013) Toimeentulotuki ja kohtuullisen toimeentulon normatiivinen määrittäminen. Teoksessa Olli Kangas, Mikko Niemelä & Anu Raijas (toim.) Takaisin perusteisiin – Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 42–61.

Kangas, Olli & Pulkka, Ville-Veikko (toim.) (2016) Ideasta kokeiluun – Esiselvitys perustulokokeilun vaihtoehdoista. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016.

Kankainen, Leila (2012) Aikuissosiaalityön haasteet – Institutionaalinen näkökulma kehittämishankkeiden kuvaamaan sosiaalityöhön. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kantola, Anu (2015) Muuttuuko maan tapa? – Miten Suomessa käytetään talouspoliittista valtaa. 10.11.2015 Muistio Sitralle. Helsinki: Sitra. http://www.sitra.fi/julkaisut/Muut/Muuttuuko_maan_tapa_SITRA_muistio.pdf.

Karjalainen, Jarna & Kirjavainen, Ewa & Mattila, Ira & Sipilä, Hilla-Maaria & Valkonen, Tiia (2015) Kohti kuntouttavampia työelämäpalveluita KOPPI-hankkeen tuloksia. Helsinki: THL työpapereita 5/2015.

Karjalainen, Vappu (2013) Työttömien palvelujärjestelmän aktivoituminen. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle – Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: THL Teema 18, 99–119.

Karjalainen, Vappu & Karjalainen, Jarno (2011) Kuntouttava työtoiminta kunnissa – Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. THL:n raportteja 46/2011. Helsinki: THL.

Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) (2013) Kaikki työuralle – Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: THL Teema 18.

Karjalainen, Vappu & Lahti, Tuukka (2001) Kokeilusta käytännöksi – Miten edistää pitkäaikaistyöttömien aktiivikäytäntöjen yleistymistä? Helsinki: STAKES Raportteja 264.

Karvonen, Sakari & Kestilä, Laura (2014) Nuorten aikuisten syrjäytymisvaaraan liittyvä huono-osaisuus. Teoksessa Marja Vaarama, Sakari Karvonen, Laura Kestilä, Pasi Moisio & Anu Muuri (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2014. Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, 160–176.

Katz, Michael B. (2013) The Undeserving Poor – America's Enduring Confrontation with Poverty. 2. Edition. Oxford: Oxford University Press.

Kauppinen, Timo M. & Moisio, Pasi & Mukkila, Susanna (2013) Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL, Raportti 9/2013.

Kauppinen, Timo M. & Martelin, Tuija & Hannikainen-Ingman, Katri & Virtala, Esa (2014) Yksin asuvien hyvinvointi – Mitä tällä hetkellä tiedetään? THL, Työpaperi 27/2014 (haettu 17.11.2015).

Keck, Markus & Sakdapolrak, Patrick (2013) What is Social Resilience? Lessons Learned and Ways Forward. Erdkunde 67: 1, 5–19.

Kiiski, Jouko (2013) Diakoniatyöntekijä – Rinnallakulkija ja kaatopaikka. Diakoniabarometri 2013. Tampere: Kirkon tutkimuskeskus.

Kirkkojärjestys 1055/1993.

Kivipelto, Minna & Blomgren, Sanna & Karjalainen, Pekka & Saikkonen, Paula (toim.) (2013) Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä – Arviointimalleista mittareihin. Helsinki: THL Raportti 8/2013.

Klem, Simo (2013) Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa. Kuntakartoitus 2013. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23.

KOF (2015) KOF Index of Globalization. http://globalization.kof.ethz.ch/ (lainattu 1.12.2015).

Koistinen, Pertti (2014) Työ, työvoima & politiikka. Tampere: Vastapaino.

Koivula, Aki & Räsänen, Pekka & Saarinen, Arttu (2015) Puolueiden kannatus eri väestöryhmissä ja yhteiskunnallinen vaikutusvalta. Tieteessä tapahtuu 33: 5, 28–32.

Kokko, Riitta-Liisa & Nenonen, Tellervo & Martelin, Tuija & Koskinen, Seppo (toim.) (2013) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. Helsinki: THL.

Kontula, Anna (2016) Luokkalaki – Miten Suomen lait ja viranomaiset syrjivät työväenluokkaa. Helsinki: Into pamfletti.

Kosonen, Pekka (1987) Hyvinvointivaltion kriisi ja pohjoismaiset mallit. Tampere: Vastapaino.

Kosonen, Pekka (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.

Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy (2015) Kotimaisten kielten keskus – sanakirja. http://www.kielitoimistonsanakirja.fi/netmot.exe?motportal=80 (haettu 10.11.2015).

Kuivalainen, Susan & Niemelä, Mikko (2009) Universalismista selektivismiin – Miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-luvun alun Suomessa. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, 187–217.

Kuivalainen, Susan (2013) Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL raportti 9/2013, 15–36.

Kuivalainen, Susan (toim.) (2013) Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL raportti 9/2013.

Kuran, Timur (1990) Private and Public Preferences. Economics and Philosophy 6: 1, 1–26.

Kuusimäki, Kalle (2012) Diakonia kirkon perustehtävänä. Teoksessa Raili Gothoni, Riitta Helosvuori, Kalle Kuusimäki & Karolina Puuska (toim.) Kantakaa toistenne kuormia – Diakoniatyön perusteet ja käytäntö. Helsinki: Kirjapaja, 11–48.

Kuusisaari, Kristiina & Hirschhovits-Gerz, Tanja (2015) Co-occurrence of Substance Use Related and Mental Health Problems in the Finnish Social and Health Care System. Scandinavian Journal of Public Health 1, 1–7.

Laaksonen, Salla-Maaria & Matikainen, Janne & Tikka, Minttu (toim.) (2013) Otteita verkosta – Verkon ja sosiaalisen median tutkimusmenetelmät. Tampere: Vastapaino.

Lagus, Krista & Pantzar, Mika & Ruckenstein, Minna & Ylisiurua, Marjoriikka (2016) Suomi24 – Muodonantoa aineistolle. Kuluttajatutkimuskeskus, Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2016:10. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Laine, Veli & Uusitalo, Roope (2001) Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. Helsinki: VATT.

Laitinen, Arto & Pessi, Anne Birgitta (toim.) (2010) Solidaarisuus. Helsinki: Gaudeamus.

Laitinen, Essi Kristiina (2016) Huumeita ja huono-osaisuutta – Huono-osaisuuden kasautuminen ja elämään tyytymättömyyteen vaikuttavat tekijät terveysneuvontapisteiden asiakkaiden keskuudessa. Sosiologian pro gradu -tutkielma. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.

Laitinen, Kristiina & Uhlbäck, Saara & Eskelinen, Niko & Juho Saari (2016) Sumuisten sielujen hyvinvointi. Ilmestyy talvella 2016.

Lamont, Michèle & Molnár, Virág (2002) The Study of Boundaries in the Social Sciences. Annual Review of Sociology 28, 167–195.

Larsen, Christian Albrekt (2008) The Institutional Logic of Welfare Attitudes – How Welfare Regimes Influence Public Support. Comparative Political Studies 41: 2, 145–168.

Laulaja, Jorma (2002) Diakonia uskon ja rakkauden risteyksessä. Teoksessa Riitta Helosvuori, Esko Koskenvesa, Pauli Niemelä & Juhani Veikkola (toim.) Diakonian käsikirja. Helsinki: Kirjapaja, 59–70.

Le Grand, Julian (2006) Motivation, Agency, and Public Policy – Of Knights and Knaves, Pawns and Queens. Oxford: Oxford University Press.

Lehtelä, Kirsi-Marja & Hannikainen-Ingman, Katri & Mukkila, Susanna & Kauppinen, Timo M. & Moisio, Pasi (2016) Vuoden 2016 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 4/2016.

Lehto, Markku (2006) Pelastusrenkaan paikkaus. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Lehto, Markku (2011) Kaikki mukaan! – Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011: 5.

Lehtonen, Heikki (1996) Sosiaalipolitiikka moraalitaloutena. Helsinki: Gaudeamus.

Lehtonen, Heikki & Heinonen, Jari & Pekkanen, Pekka (1986) Syrjäytymiskäsitteen käytön ongelmia. Sosiaalihallituksen toimeentuloprojekti. Helsinki: Sosiaalihallituksen julkaisuja 12/1986.

Lempiäinen, Kirsti & Silvasti, Tiina (toim.) (2014) Eriarvoisuuden rakenteet – Haurastuvat työmarkkinat Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Lindbeck, Assar (1995a) Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms. The Scandinavian Journal of Economics 97: 4, 477–494.

Lindbeck, Assar (1995b) Hazardous Welfare-State Dynamics. The American Economic Review 85: 2, 9–15.

Lindenberg, Siegwart (1990) Homo Socio-oeconomicus – The Emergence of a General Model of Man in the Social Sciences. Journal of Institutional and Theoretical Economics 146: 4, 727–748.

Lindqvist, Tuija & Oksala, Ilkka & Pihlman, Marja-Riitta (toim.) (2001) Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. Helsinki: Työministeriö & Sosiaali- ja terveysministeriö.

Maliranta, Mika (2015) Luovan tuhon tie kilpailukykyyn. Helsinki: Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö, julkaisusarja 4.

Malkavaara, Mikko & Ryökäs, Esko (2015) Diakonia-apu oikeutena – Suomalaisen ajattelutavan kehittyminen. Diakonian tutkimus Journal for the Study of Diaconia 12: 2, 107–127.

Marshall, T.H. (1950/1963) Citizenship and Social Class. Teoksessa T.H. Marshall Sociology at the Crossroads and Other Essays. London: Heinemann, 67–127.

Marttila, Anneli & Johansson, Eva & Whitehead, Margaret & Burström, Bo (2013) Keep Going in Adversity – Using a Resilience Perspective to Understand the Narratives of Long-term Social Assistance Recipients in Sweden. International Journal for Equity in Health 2013, 12: 8.

Marwah, Sanjay & Deflem, Mathieu (2006) Revisiting Merton – Continuities in the Theory and Opportunity Structures. Teoksessa Mathieu Deflem (toim.) Sociological Theory and Criminological Research. Bingley: Emerald Group, 5–76.

Meriluoto, Laura (2015) Pitkäaikainen toimeentuloturvan käyttö – Kannustimien puutetta vai selviytymistä toimintamahdollisuuksien rajoissa. Sosiologian pro gradu -tutkielma. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.

McGraw, Thomas K. (2010) Prophet of Innovation: Joseph Schumpeter and Creative Destruction. Cambridge: Belknap Press.

McRobbie, Angela & Thornton, Sarah L. (1995) Rethinking "Moral Panic" for Multimediated Social Worlds. British Journal of Sociology 46: 4, 559–574.

Merton, Robert K. (1936) The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. American Sociological Review 1: 6, 894–904.

Merton, Robert K. (1948) The Self Fulfilling Prophecy. Antioch Review 8: 2, 193–210.

Merton, Robert K. (1959) Social Conformity, Deviation and Opportunity Structures. American Sociological Review 24: 2, 177–189.

Merton, Robert K. (1968) The Matthew Effect in Science. Science 159: 3810, 56–63.

Moisio, Pasi & Kauppinen, Timo M. (2011) The Intergenerational Correlation of Social Assistance and Selection Bias in the Finnish Population Data. Research on Finnish Society 4, 7–15.

Mullainathan, Sendhil & Shafir, Eldar (2014) Scarcity – The New Science of Having Less and How It Defines Our Lives Paperback. London: Picador.

Muller, Jerry Z. (2002) The Mind and The Market – Capitalism in Western Thought. New York: Anchor Books.
Murray, Charles (1984) Losing Ground – American Social Policy 1950–1980. New York: Basic Books.
Mutanen, Anniina (2016) ”Raha ratkaisee, se mittaa syvyyden myös kumarruksen…” – Suuri- ja pienituloisten näkemyksiä köyhyydestä. Sosiologian pro gradu -tutkielma. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
Myrdal, Gunnar (1957) Economic Theory and Underdeveloped Regions. London: Harper and Row.
Myrdal, Gunnar (1960) Beyond the Welfare State. New York: Gerald Duckworth & Co Ltd.
Nettle, Daniel (2015) Tyneside Neighbourhoods – Deprivation, Social Life and Social Behaviour in One British City. Cambridge: Open Books Publishers.
Nielsen, Carolyn (2014) Coproduction or Cohabitation – Are Anonymous Comments on Newspaper Websites Shaping News Content? New Media and Society 16: 3, 470–487.
Niemelä, Mikko (2008) Perceptions of the Causes of Poverty in Finland. Acta Sociologica 51: 1, 23–40.
Niemelä, Mikko (2010) Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset köyhyyden syistä. Janus 18: 4, 337–354.
Niemelä, Mikko (2011) Attributions for Poverty in Finland – A Non-Generic Approach. Research on Finnish Society 4, 17–28.
Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) (2011) Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela/Teema.
Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) (2013) Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Helsinki: Kela/Teema.
Niemelä, Pauli (2002) Diakonia ja ihmiskäsitys. Teoksessa Riitta Helosvuori, Esko Koskenvesa, Pauli Niemelä & Juhani Veikkola (toim.) Diakonian käsikirja. Helsinki: Kirjapaja, 71–86.
Niemelä, Pauli (2009) Ihmisen toiminnallisuus ja hyvinvointi. Teoksessa Mikko Mäntysaari, Anneli Pohjola & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalityö ja teoria. Jyväskylä: PS-kustannus, 209–236.
Niinivaara, Raimo (1999) Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 4/99.
North, Douglass C. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
North, Douglass C. (2005) Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press.

Nummela, Tuija (2011) Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 28. Publications of University of Eastern Finland.

Nussbaum, Martha (2013) Creating Capabilities – The Human Development Approach. Cambridge: Harvard University Press.

OECD (2012) 30 years of the OECD Employment Outook – Its Historical Beginnings, Evolution and Future Direction as a Major Policy Engine. Paris: OECD.

OECD (2014) Education at a Glance 2014 – OECD indicators. http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf (haettu 17.11.2015).

Ohisalo, Maria & Saari, Juho (toim.) (2014) Kuka seisoo leipäjonossa? Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Ohisalo, Maria & Määttä, Anne (2014) Viimeisen luukun jälkeen – Ruoka-avussa käyvien paikka julkisessa palvelu- ja tulonsiirtoverkossa. Teoksessa Maria Ohisalo & Juho Saari (toim.) Kuka seisoo leipäjonossa? Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö, 42–58.

Olsson, Lennart & Jerneck, Anne & Thoren, Henrik & Persson, Johannes & O'Byrne, David (2015) Why Resilience is Unappealing to Social Science – Theoretical and Empirical Investigations of the Scientific Use of Resilience. Sciences Advances 1, 1–11.

van Oorschot, Wim (2000) Who Should Get What and Why? – On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public. Policy & Politics 28: 1, 33–48.

van Oorschot, Wim (2006) Making the Difference in Social Europe – Deservingness Perceptions Among Citizens of European Welfare States. Journal of European Social Policy 16: 1, 23–42.

Pantzar, Mika (2013) Kansakunnan varallisuus. Teoksessa Juho Saari (toim.) Suomen sillat tulevaisuuteen. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskuksen kirjoja 8, 154–176.

Palola, Elina (2014) "Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten" – Nuoret koulutuspudokkaat ja toimeentulotuen alentamisen harkinta. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajamaa (toim.) Harkittua? – Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, 96–113

Parpo, Antti & Moisio, Pasi (2006) Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka 71: 2, 121–133.

Patomäki, Heikki (2007) Uusliberalismi Suomessa. Helsinki: WSOY.

Pekkarinen, Jukka & Vartiainen, Juhana (1993) Suomen talouspolitiikan pitkä linja. Helsinki: WSOY.

Pierson, Paul (2004) Politics in Time – History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: University Press.

Piirainen, Timo & Saari, Juho (toim.) (2001) Yhteiskunnalliset jaot – 1990-luvun perintö? Helsinki: Gaudeamus.

Piirainen, Veikko (1974) Vaivaishoidosta sosiaaliturvaan. Hämeenlinna: Tammi.

Pohjola, Anneli & Laitinen, Merja & Seppänen, Marjaana (2014) Rakenteellisen sosiaalityön jäsentyminen. Teoksessa Anneli Pohjola, Merja Laitinen & Marjaana Seppänen (toim.) Rakenteellinen sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2014. Kuopio: UNIpress, 281–294.

Pohjola, Anneli & Seppänen, Marjaana & Pessi, Anne Birgitta (2011) Auttamistyön teoria – Keskustelua sosiaalityön ja diakoniatyön teoriasuhteista. Diakonian tutkimus Journal for the Study of Diaconia 8: 2, 189–198.

Polanyi, Karl (194/1957) The Great Transformation – The Political and Economic Origins of Our Time. New York: Beacon Press.

Pulkka, Ville-Veikko (2014) Osallistava sosiaaliturva – Syrjäytymisen ehkäisyä vai pakkotyötä? Jyväskylän yliopisto: Yhteiskuntapolitiikan pro gradu -tutkielma.

Pöyhtäri, Reeta & Haara, Paula & Raittila, Pentti (2013) Vihapuhe sananvapautta kaventamassa. Tampere: Tampere University Press.

Rajavaara, Marketta (2014) Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? – Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimuksia. Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 136–155.

Raivio, Helka & Nykänen, Nina (2014) Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä – yhdenvertaisuutta vai aktivointia? – Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämisessä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.) (2013) Euroopan paras maa? – Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.) (2017) Reunalla vai ytimessä? – Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus. Helsinki: Gaudeamus.

Reisman, David (2001) Richard Titmuss – Welfare and Society. Basingstoke: Palgrave.

Reskin, Barbara F. (2003) Including Mechanisms on Our Model of Ascriptive Inequality. American Sociological Review 68: 1, 1–21.

Rigney, Daniel (2010) The Matthew Effect – How Advantage Begets Further Advantage. New York: Columbia University Press.

Rissanen, Kirsti (2015) Sosiaalisen luototuksen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:15.

Rothstein, Bo (2005) Social Traps and the Problem of Trust. Cambridge: Cambridge University Press.
Room, Graham (2000) Commodification and Decommodification – A developmental critique. Policy & Politics 8: 3, 331–351.
Roosma, Femke & van Oorschot, Wim & Gelissen, John (2014) The Weakest Link in Welfare State Legitimacy – European Perceptions of Moral and Administrative Failure in the Targeting of Social Benefits. International Journal of Comparative Sociology 55: 1, 1–20.
Rueschemeyer, Dietrich (2009) Usable Theory – Analytic Tools for Social and Political Research. Princeton: Princeton University Press.
Ryan, Richard M. & Deci, Edward L. (2006) Self-Regulation and the Problem of Human Autonomy – Does Psychology Need Choice, Self-Determination, and Will? Journal of Personality 74: 6, 1557–1585.
Ryan, Richard & Huta, Veronika & Deci, Edward L. (2006) Living Well – Self-Determination Theory Perpspective on Eudaimonia. Journal of Happiness Studies 9: 1, 139–170.
Saari, Juho (1996) Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä. Helsinki: STAKES.
Saari, Juho (2003) Uusi aikakausi – Yhdentyvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka. Helsinki: STKL.
Saari, Juho (2008) Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: STKL.
Saari, Juho (2010) Yksinäisten yhteiskunta. Helsinki: WSOY.
Saari, Juho (2011a) Hallitus on aina oikeassa (väärässä) – Eriarvoisuus 2000-luvun välikysymyskeskusteluissa. Janus 19: 4, 308–325.
Saari, Juho (2011b) Sosiaaliturvan kokonaisuudistus. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 70–99.
Saari, Juho (2012) Onnellisuuspolitiikka – Kohti sosiaalisesti kestävää Suomea. Helsinki: Kalevi Sorsa säätiön julkaisuja 1/2012. http://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/sites/807/2012/07/2012-1-Saari-Onnellisuuspolitiikka_web.pdf.
Saari, Juho (2013a) Kaksi lamaa vertailussa. Teoksessa Juho Saari (toim.) Suomen sillat tulevaisuuteen. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskuksen kirjoja 8, 74–103.
Saari, Juho (2013b) Tasa-arvo. Teoksessa Juho Saari (toim.) Suomen sillat tulevaisuuteen. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskuksen kirjoja 8, 266–296.
Saari, Juho (2013d) Sosiaalinen kansalaisuus ja luokkarakenne – T.H. Marshallin kansalaisuusteoria. Teoksessa Juho Saari, Sakari Taipale & Sakari Kainulainen (toim.) Hyvinvointivaltion moderneja klassikkoja. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A:38, 283–304.

Saari, Juho (2013e) Hyvinvointi markkinayhteiskunnassa – Karl Polanyin teoria markkinayhteiskunnan sääntelystä. Teoksessa Juho Saari, Sakari Taipale & Sakari Kainulainen (toim.) Hyvinvointivaltion moderneja klassikkoja. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A:38, 89–109.

Saari, Juho (2015a) Huono-osaiset – Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus.

Saari, Juho (2015b) Suomi on alhaisten sosiaalimenojen maa. http://blogs.uef.fi/puheenvuoroja/2015/05/13/suomi-on-alhaisten-sosiaalimenojen-maa/ (lainattu 1.12.2015).

Saari, Juho (2017a) Pieniä suuria muutoksia – Sosiaali- ja terveyspolitiikka. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.) Euroopan keskellä vai reunalla. Helsinki: Gaudeamus. (Tulossa.)

Saari, Juho (2017b) Sosiaaliturvariippuvuus – Moraalifilosofian näkökulma. Artikkelin käsikirjoitus kokoelmaan, joka julkaistaan loppuvuodesta 2017.

Saari, Juho (toim.) (2002) Euroopan sosiaalinen malli. Helsinki: STKL.

Saari, Juho (toim.) (2002) Instituutiot ja sosiaalipolitiikka – Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Helsinki: STKL.

Saari, Juho (toim.) (2005) Köyhyyspolitiikka – Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: STKL.

Saari, Juho (toim.) (2006) Suomen malli – Murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino.

Saari, Juho (toim.) (2013) Suomen sillat tulevaisuuteen. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia 8.

Saari, Juho (toim.) (2016) Yksinäisten Suomi. Helsinki: Gaudeamus.

Saari, Kari (2012) Moraalinen paniikki suomalaisen radikaalin aktivismin tutkimuksen käsitteenä. Oikeus 41: 1, 6–25.

Sandberg, Otso (2015) Hallittu syrjäytyminen – Miten syrjäytymisestä muodostui lähes jokaiseen meistä ulottuva riski? Tampere: Tampereen yliopisto.

Sandelin, Iris (2014) Kuntouttava työtoiminta asiakkaiden kokemana. Helsinki: Työpaperi 8/2014.

Schafer, Markus H. & Pylypiv Shippee, Tetyana & Ferraro, Kenneth F. (2009) When Does Disadvantage Not Accumulate? – Toward a Sociological Conceptualization of Resilience. Schweiz Z Soziol. 35: 2, 231–251.

Scherer, F.M. (1992) Schumpeter and Plausible Capitalism. Journal of Economic Literature 30: 6, 1416–1433.

Schmidt, Vivien A. (2010) Taking Ideas and Discourse Seriously – Explaining Change Through Discursive Institutionalisms as the Fourth 'New Institutionalism'. European Political Review 2: 1, 1–25.

Schmidt, Vivien A. (2011) Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. Teoksessa Daniel Béland & Robert Henry Cox (toim.) Ideas and Politics in Social Science Research. Oxford: Oxford University Press, 47–64.

Schubert, Klaus & de Villota, Paloma & Kuhlmann, Johanna (2016) Challenges to European Welfare Systems. Berlin: Springer.

Schumpeter, Joseph (1935//2002) Can Capitalism Survive – A Lecture. European Journal of Sociology 33: 2, 370–380.

Schumpeter, Joseph (1942/1950) Capitalism, Socialism, and Democracy. Third Edition. London: Harper Perennial Modern Classics.

Schön, Donald A. & Rein, Martin (1995) Frame Reflection – Toward the Resolution of Intractrable Policy Controversies. New York: Basic Books.

Scott, W. Richard (2014) Institutions and Organizations – Ideas, Interests, and Identities. 4 Edition. Thousand Oaks: Sage.

Sen, Amartya (2009) The Idea of Justice. London: Allen Lane.

Sihvo, Tuire & Uusitalo, Hannu (1995) Economic Crises and Support for the Welfare in Finland 1975–1993. Acta Sociologica 38, 251–262.

Simmel, Georg (1908/1971) The Poor. Teoksessa Donald N. Levine (toim.) Georg Simmel on Individuality and Social Forms. Chicago: The University of Chicago Press, 150–178.

Simon, Herbert (1947/1997) Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations. 4th Revised edition. New York: The Free Press.

Sipilä, Jorma (1979) Sosiaalisten ongelmien synty ja lievittäminen. Helsinki: Tammi.

Sirviö, Heidi & Romakkaniemi, Marjo & Lindh, Jari & Laitinen, Merja (2015) Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. Janus 23: 3, 247–264.

Soininvaara, Osmo (2010) SATA-komitea – Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Teos.

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.

STM (Sosiaali- ja terveysministeriö) (1994) Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 24.

STM (1999) Sosiaaliturvan suunta 1999–2000. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:27. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2000a) Sosiaaliturvan suunta 2000–2001. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:22. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2000b) Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio, 2000. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2000c) Työttömyysturvaa ja työvoimapolitiikkaa selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2000d) Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä selvittäneen työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:22.

STM (2001a) Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010 – Kohti sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2001b) Työttömyysturvatyöryhmä 2001:n muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2002) Sosiaaliturvan suunta 2002. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2002) SOMERA-toimikunnan taustaraportti – Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 21.

STM (2003) Sosiaaliturvan suunta 2003. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2004a) Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2004b) Aktiivinen sosiaalipolitiikka – Kuntoutuskokeilut vuosina 2001–2004 -ohjausryhmä muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2004c) Sosiaaliturvan suunta 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2006a) Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus 2006. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:35. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2006b) Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – Kohti sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2006c) Sosiaaliturvan suunta 2005–2006. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2006d) Kansallinen raportti sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden strategioista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:53. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2007) Hyvinvointi 2015 -ohjelma – Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:3 Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2008a) Kansallinen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportti vuosille 2008–2010. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:38. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2008b) Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2009a) Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2009b) Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2010a) Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) arviointi – Ensimmäinen väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2010b) Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen – Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2010c) Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus 2010 – Terve ja hyvinvoiva Suomi 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:23. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2010d) Valtakunnallinen työpankkikokeilu – Raportti työpankkien toiminnasta ja ehdotukset toimintamallin kehittämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2011) Valtakunnallinen työpankkikokeilu 2010 – Tulokset, työpankkien toiminta ja kehittämisehdotukset. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2012a) Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2012b) Valtakunnallinen työpankkikokeilu – Raportti toiminnasta ja ehdotukset toimintamallin kehittämiseksi sekä laajentamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:16. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2013a) Toimeentulotuki – Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2013b) Osatyökykyisten työllistymisen edistämisen toimintaohjelmaa valmistelevan työryhmän välimietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2013c) Toimintakonsepti osatyökykyisten työllistymiseksi – Osatyökykyiset työssä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:29. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2013d) Osatyökykyiset työssä -ohjelma – Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:37. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2014a) Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti. 2014. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

STM (2014b) Sosiaali- ja terveysministeriön strategian ja hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma 2012–2015 – Päivitys vuodelle 2014. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2015a) Osallistava sosiaaliturva – Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2015b) Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:28. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Streeck, Wolfgang (2014) How Will Capitalism End? New Left Review 87: 5, 35–64.

Streeck, Wolfgang (2016) How Will Capitalism End? Essays on a Failing System. London: Verso.

Stone, Deborah (2008) The Samaritan's Dilemma – Should Government Help Your Neighbour? New York: Nations Books.

Swedberg, Richard (1992) Can Capitalism Survive – Schumpeter's Answer and its Relevance for New Institutional Economics. European Journal of Sociology 33: 2, 350–370.

Swedberg, Richard (1995) Schumpeter's Vision of Socioeconomics. Journal of Socio-Economics 24: 4, 525–544.

Swedberg, Richard (2005) Can There Be a Sociological Concept of Interest. Theory and Society 34: 2, 359–390.

Swedberg, Richard (2014) The Art of Social Theory. Princeton: Princeton University Press.

Taylor-Gooby, Peter (toim.) (2005) Ideas and Welfare State Reform in Western Europe. London: Palgrave Macmillan.

TEM (2003) [Tiainen, P. et al.] Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi – Työvoima 2020 loppuraportti. Työpoliittinen tutkimus 245. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
TEM (Työ- ja elinkeinoministeriö) (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 7/2009. https://www.tem.fi/files/21928/TEM_7_09_nettiin.pdf (haettu 17.11.2015).
TEM (2011a) Pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta työvoimavarojen turvaamiseen – Rakennetyöttömyyttä koskevat kehityslinjaukset. TEM raportteja 13/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
TEM (2011b) Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveyspalvelut – Työryhmän raportti. TEM raportteja 10/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
TEM (2012a) Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen – Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisvelvoitteen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2012. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
TEM (2012b) Nuorten yhteiskuntatakuu 2013. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 8/2012. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
TEM (2014) Kohti uutta paikallislähtöistä työllisyyttä edistävää kumppanuusmallia – Kuntakokeilun seurantatutkimuksen 1. väliraportti. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
TEM (2014a) Maahanmuuttajien työllistyminen – taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 6/2014. https://www.tem.fi/files/40368/maahanmuuttajien_tyollistyminen.pdf (haettu 17.11.2015).
TEM (2014b) Työnvälityksen vuositilastot vuonna 2013, TEM Tilastotiedote 2014:2. https://www.tem.fi/files/39060/2_Tilastotiedote_2014.pdf (haettu 17.11.2015).
TEM (2015) Työnvälityksen vuositilastot vuonna 2014, TEM Tilastotiedote 2015:2. https://www.tem.fi/files/42455/2_Tilastotiedote_2015.pdf (haettu 17.11.2015).
TEM (2015) Nuorisotakuu-työryhmän loppuraportti ja suositukset jatkotoimiksi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 19/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
TEM (2016) Työllisyyspaketti-työryhmän esitykset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja/Työelämä 33/2016.
Therborn, Göran (1991) Cultural Belonging, Structural Location and Human Action – Explanation in Sociology and in Social Science. Acta Sociologica 34: 1, 177–191.

THL (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) (2014) Toimeentulotuki 2013. Tilastoraportti 34.
THL (2015) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Helsinki: THL, Työpaperi 1/2015.
Thornton, Patricia & Ocasio, William & Lounsbury, Michael (2012) The Institutional Logics Perspective – A New Approach to Culture, Structure, and Process. Oxford: Oxford University Press.
Tilastoraportti 34. Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125390/Tr34_14.pdf?sequence=4.
Tilly, Charles (1998) Durable Inequality. Berkeley: University of California Press.
TK (Tilastokeskus) (2006) Tietoa tilastoista – Käsitteet ja määritelmät. http://tilastokeskus.fi/meta/kas/kaytettavissa_o.html (haettu 7.11.2015).
TK (2015a) Asunnot ja asuinolot -tilasto – Käsitteet ja määritelmät. https://www.stat.fi/til/asas/kas.html (haettu 8.11.2015).
TK (2015b) Työssäkäyntitilastotilasto – Käsitteet ja määritelmät. http://www.stat.fi/til/tyokay/kas (haettu 16.11.2015).
TK (2015c) Työvoimatutkimus – Statfin-tietokantataulukot. http://www.stat.fi/til/tyti/tau.html (haettu 10.12.2015).
TK (2015d) Perhe – Käsitteet ja määritelmät. http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/perhe.html (haettu 11.12.2015).
TK (2015e) Perheasema – Käsitteet ja määritelmät. http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/perheasema.html (haettu 11.12.2015).
TK (2016) Työvoimatutkimus – Käsitteet ja määritelmät. http://www.stat.fi/til/tyti/kas.html (haettu 14.5.2016).
Toimeentulotuki 2013. Utkomsstöd 2013. Social assistance 2013. (Virtanen, Ari & Kiuru, Sirkka.)
Tonteri, Tytti (2011) Yhteisöllistä työotetta yhteisöllisesti kehittämässä. Teoksessa Päivi Jouttimäki, Seija Kangas & Erja Saurama (toim.) Uudistuva ja voimaannuttava aikuissosiaalityö – Visio vahvasta aikuissosiaalityöstä -hankkeen loppuraportti. Työpapereita 2011:1. Helsinki: Socca, 144–172.
Torfing, Jacob (1999) Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime – Path-shaping and Path-Dependency in Danish Welfare Reform. Economy and Society 28: 3, 369–402.
Turunen, Teemu (2015) Onko Suomi ”oleskeluyhteiskunta”? – Työetiikka ja työn keskeisyys elämänalueena eurooppalaisessa vertailussa. Yhteiskuntapolitiikka 80: 2, 107–120.
Weaver, R. Kent (1986) The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy 6: 4, 371–398.

WEF (World Economic Forum) (2015) The Global Competitiveness Report 2014–2015. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf (lainattu 1.12. 2015).
Vaarama, Marja & Karvonen, Sakari & Kestilä, Laura & Moisio, Pasi & Muuri, Anu (toim.) (2014) Suomalaisten hyvinvointi 2014. Helsinki: THL Teema 22.
Vehkaoja, Marjatta (2003) Tarvitaanko kannustamiseen suunnanmuutos? Teoksessa Pentti Kananen & Ulla Salonen-Soulié (toim.) Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:5, 49–54.
Viitamäki, Heikki (2015) Työnteon kannustimet – Mitä jää käteen? Helsinki: VATT, 50.
Vis, Barbara (2007) States of Welfare or States of Workfare? – Welfare State Restructuring in 16 Capitalist Democracies, 1985–2002. Policy & Politics 35: 1, 105–122.
VM (Valtiovarainministeriö) (2010) Nuoret työmarkkinoilla – Miten nuorten työllistymistä tulisi edistää? Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2010. Helsinki: Valtionvarainministeriö.
VM (2015a) Kohti julkisen talouden kokonaisohjausta – Julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kehittäminen. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2015.
VM (2015b) Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019 – Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2015.
VM (2015c) Eurooppa 2020 -strategia – Suomen kansallinen ohjelma kevät 2015. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 12a/2015.
VM (2016a) Vuoden 2017 alustava talousarviosuunnitelma. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 36a/2016.
VM (2016b) Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen. Työryhmän muistio. Ei numerointia. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
VN (Valtioneuvosto) (2015) Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016–2019.
VNK (Valtioneuvoston kanslia) (1996) Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/1996.
VNK (2003a) Työllisyystyöryhmän väliraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
VNK (2003b) Työllisyystyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
VNK (2003c) Hallituksen työllisyysstrategia ja työllisyyden politiikkaohjelma. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.
VNK (2004) Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi – Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.

VNK (2007) Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

VNK (2013) Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko – Kestävällä kasvulla hyvinvointia. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2013.

VNK (2015) Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015, http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099 (lainattu 8.12.2015).

VNK (2016) Hallituksen päätös työllisyyttä lisäävistä toimista. Hyväksytty hallituksen neuvottelussa 1.9.2016.

VTV (Valtiontalouden tarkastusvirasto) (2011) Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011. Valtiontalouden tarkastuskertomus 7/2011. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

VTV (2014) Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy – Jälkiseurantaraportti. 17.12.2014. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

VTV (2016) Makroennusteiden luotettavuus – Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2016.

Väisänen, Raija & Hämäläinen Juha (2012) Adult Social Work in Municipal Social Welfare Offices in Finland. ERIS Web Journal 2/2012, 2–13.

Yliaska, Ville (2014) Tehokkuuden toiveuni – Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Väitöskirja: Helsingin yliopisto. Helsinki: Into.

Ylikännö, Minna (2011) Vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistus – Aktivointia Arkadianmäeltä. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 206–231.

Zerubavel, Eviatar (1997) Social Mindscapes – An Invitation to Cognitive Sociology. Cambridge: Harvard University Press.

Kirjoittajat

Behm, Miia, YTM, Kuopio

Gävert, Titi, TM, asiantuntija, Kirkkohallitus

Kainulainen, Sakari, YTT, erityisasiantuntija, Diakonia-ammattikorkeakoulu

Lagus, Krista, TkT, yliopistotutkija, Helsingin yliopisto

Laihiala, Tuomo, VTM, tutkija, Itä-Suomen yliopisto

Meriluoto, Laura, YTM, Kuopio

Mutanen, Annina, YTM, Kuopio

Myrskylä, Pekka, VTM, Helsinki

Ohisalo, Maria, VTM, tutkija, Itä-Suomen yliopisto

Pyykkönen, Topias, YTM, Helsinki

Saari, Juho, VTT, sosiaali- ja terveyspolitiikan professori, Tampereen yliopisto ja osa-aikainen hyvinvointisosiologian professori, Itä-Suomen yliopisto

Suonio, Mari, YTM, yliopisto-opettaja (sosiaalityö), Itä-Suomen yliopisto

Surakka, Anne, VTM, tutkija, Diakonia-ammattikorkeakoulu

Väisänen, Raija, YTT, Kuopio.

SOSIAALITURVARIIPPUVUUS
Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?

Suurin osa hyvinvointivaltion tilasta käydystä yhteiskuntapoliittisesta keskustelusta on kohdentunut julkisen talouden vakauttamiseen. Kuitenkin keskeisempää hyvinvointivaltion tulevaisuudelle on sen sosiaalinen perusta, eli ihmisten kokemukset yhteiskunnan reiluudesta, tasa-arvoisuudesta ja luotettavuudesta sekä hyvinvointivaltion kyky kantaa vastuu kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevista ryhmistä.

Toimiva hyvinvointivaltio sovittaa yhteen taloudellisen kestävyyden ja sosiaalisen perustan. Kuitenkin 2010-luvun puolivälin hyvinvointivaltion sosiaalisessa perustassa on halkeamia.

Tässä teoksessa analysoidaan hyvinvointivaltion sosiaalisen perustan halkeamia ja murroksia sosiaaliturvariippuvuuden näkökulmasta. Erityisesti tarkastelemme siihen liittyviä suomalaisten asenteita ja poliittisia jakolinjoja, politiikkalinjauksia, viimesijaisen turvan asiakkuuksien kestoa, palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmien toimivuutta, leipäjonojen luomia yhteiskunnallisia jakolinjoja ja ihmisten selviytymistä viimesijaisella turvalla.

Teos on tarkoitettu kaikille hyvinvointivaltion tilasta ja tulevaisuudesta kiinnostuneille. Se soveltuu oppikirjaksi yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin.

Teoksen toimittaja Juho Saari on Tampereen yliopiston sosiaali- ja terveyspolitiikan professori ja Itä-Suomen yliopiston hyvinvointisosiologian osa-aikainen professori sekä Helsingin, Turun ja Jyväskylän yliopistojen dosentti.

TAMPERE
UNIVERSITY
PRESS